

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Begrepet "miljøinformasjon" i miljøinformasjonsloven § 2

Kandidatnummer: 649

Leveringsfrist: 25.11.2015

Antall ord: 15.226



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1	Problemstilling og aktualisering .....	1
1.1.1	Aktualisering .....	1
1.2	Om miljøinformasjonsloven .....	2
1.2.1	Miljøinformasjonslovens tilblivelse .....	3
1.2.2	Miljøinformasjonslovens samvirke med andre lover .....	4
1.3	Avgrensinger og begrepsavklaring .....	5
1.4	Presentasjon av typetilfellene .....	6
1.5	Kort om metoden .....	7
1.6	Avhandlingens oppbygning .....	8
<b>2</b>	<b>KARTLEGGING AV DET GENERELLE OMFANGET AV MLINFL. § 2 .....</b>	<b>9</b>
2.1	Begrepet ”miljøinformasjon” i mlinfl. § 2 – ordlyd .....	9
2.2	Konsekvenser av at ordlyden i mlinfl. § 2 er uklar og vid .....	10
2.3	Tolkningsfaktorene .....	11
2.3.1	Vurdering ut fra formålet med loven – mlinfl. § 1 .....	12
2.3.2	Forarbeidene .....	13
2.3.3	Andre alminnelige bestemmelser og Grunnlovens § 112 .....	14
2.3.4	Internasjonal rett .....	16
2.3.5	Domstolspraksis .....	16
2.3.6	Nemndspraksis .....	17
2.3.7	Litteratur .....	18
2.4	Konklusjon .....	19
<b>3</b>	<b>INFORMASJONSINNEHAVERS FORMÅL .....</b>	<b>20</b>
3.1	Introduksjon av typetilfellet .....	20
3.1.1	Aktualisering .....	20
3.1.2	Eksempler .....	21
3.1.3	Avgrensning og begrepsavklaring .....	21
3.2	Tolkningsfaktorene .....	22
3.2.1	Ordlyden i mlinfl. § 2 .....	22
3.2.2	Forarbeidene .....	22
3.2.3	Grunnlovens § 112 .....	22
3.2.4	Internasjonal rett .....	23
3.2.5	Domstolspraksis .....	24
3.2.6	Nemndspraksis .....	25

3.2.7	Litteraturen.....	26
3.2.8	Reelle hensyn .....	26
3.3	Typetilfellets konklusjon .....	28
<b>4</b>	<b>INFORMASJON I SAMMENHENG .....</b>	<b>29</b>
4.1	Introduksjon av typetilfellet.....	29
4.1.1	Aktualiseringen .....	30
4.1.2	Avgrensning og begrepsavklaring.....	30
4.2	Tolkningsfaktorene .....	31
4.2.1	Ordlyden i mlinfl. § 2.....	31
4.2.2	Lovens formål – mlinfl. § 1.....	33
4.2.3	Forarbeidene.....	33
4.2.4	Grunnlovens § 112 .....	34
4.2.5	Internasjonal rett.....	35
4.2.6	Nemndspraksis og kommentarer fra SOM.....	36
4.2.7	Litteraturen.....	38
4.2.8	Reelle hensyn .....	38
4.3	Delkonklusjon.....	41
4.3.1	Sammenhengen mellom informasjon i samme informasjonskilde .....	41
4.3.2	Sammenhengen mellom miljøinformasjon og supplerende informasjonskilde	42
4.3.3	Sammenhengen mellom informasjonskilder uten miljøopplysninger.....	42
4.4	Typetilfellets konklusjon .....	43
<b>5</b>	<b>AVHANDLINGENS KONKLUSJON.....</b>	<b>44</b>
	<b>KILDELISTE.....</b>	<b>45</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Problemstilling og aktualisering

Denne avhandlingen skal bidra til å kartlegge omfanget av begrepet miljøinformasjon i ”Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)” av 09.05.2003 nr. 31 (heretter mlinfl.) i § 2. Paragraf 2 definerer hvilken informasjon som skal anses som miljøinformasjon. For at informasjon skal kunne kreves utlevert etter mlinfl. må informasjonen først og fremst være miljøinformasjon. Definisjonen av begrepet miljøinformasjon er, fra lovgivers side, ment til å være vid.<sup>1</sup>

Problemstilling: Avhandlingen skal bidra til å klargjøre omfanget av begrepet miljøinformasjon i miljøinformasjonslovens § 2.

Bestemmelsen angir miljøinformasjon til å være ”faktiske opplysninger og vurderinger om ... miljøet”, om ”faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet”, eller om ”menneskers helse, sikkerhet og levevilkår i den grad de påvirkes eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet eller faktorer...” som påvirker eller kan påvirke miljøet.<sup>2</sup> Med miljøet regnes i denne sammenheng ”det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø”<sup>3</sup>.

### 1.1.1 Aktualisering

Aktualiseringen vil vise viktigheten av, og behovet for, konkretisering av begrepet miljøinformasjon i mlinfl. § 2.

Dagens samfunn står overfor store utfordringer som følge av menneskeskapte og ikke menneskeskapte miljøpåvirkninger. Allerede nå ser man tydelige konsekvenser av påvirkningene, men det hersker fremdeles stor usikkerhet rundt de langsiktige effektene. Både med tanke på dagens og fremtidens generasjoner er behovet for en global og nasjonal bærekraftig miljøvernpolitikk avgjørende.<sup>4</sup>

For å kunne føre en tilstrekkelig bærekraftig miljøvernpolitikk eller ha mulighet for å leve en miljøvennlig livsstil, er det viktig å få tilgang til nødvendig informasjon for å øke sin kunnskap

---

<sup>1</sup> Ot.prp.nr. 116 (2001-2002) pkt. 8.3.4. s. 37

<sup>2</sup> Mlinfl. § 2 (1) a), b) og c)

<sup>3</sup> Mlinfl. § 2 (2)

<sup>4</sup> Becker (2014) side 56

om miljøet og konsekvenser av endringene i det.<sup>5</sup> Retten til informasjon om miljøet er i norsk rett lovfestet blant annet i mlinfl. Som vi skal se senere, i avhandlingen pkt. 1.2, har det de siste tre tiår vært en økende grad av lovfesting av retten til miljøinformasjon. Dette kan være et bevis på at bevisstheten om alvoret rundt miljøproblematikken er i ferd med å etablere seg i samfunnet.

En konsekvens av en større bevissthet i samfunnet vil kunne være økende etterspørsel etter kunnskap og således informasjon. For å kunne tilfredsstille det økende behovet for informasjon er det viktig med tilstrekkelig og klar lovgivning som gir rett til slik informasjon om miljøet. Ikke bare for å sikre retten til informasjon, men også for effektivt å kunne behandle eventuelle tvister om utlevering av informasjonen. Miljøet er stadig i endring, og en eventuell langvarig rettssak eller behandling i forvaltningen vil kunne gjøre at informasjonen ikke utleveres tidsnok til å gjøre tiltak for vern av miljøet.

Når mlinfl. § 2 beskriver hvilken informasjon som skal anses som miljøinformasjon, utgjør den grunnlaget for hva som kan kreves utlevert av informasjon. Det er derfor svært viktig at det er klart hva som omfattes av denne retten til å få, og eventuelt plikten til å gi, informasjon. Ikke bare for krever og informasjonsinnehaver, men også for det organ eller den domstol som skal behandle eventuelle uenigheter mellom disse.

Vurderingen av ordlyden i mlinfl. § 2 og relevante tolkningsfaktorer viser at det er mer eller mindre enkelt å konkretisere hvilken informasjon som klart skal omfattes av begrepet. Det er derimot vanskeligere å stadfeste hva som helt klart faller utenfor det begrepet er ment å omfatte. Samtidig er det et stort antall uavklarte tilfeller mellom det som klart omfattes av begrepet og det som klart faller utenfor. I mlinfl. § 2 gir ingen generelle retningslinjer som bidrar til løsningen av om et tvilstilfelle skal anses som miljøinformasjon eller ikke.

Dette synliggjør det store behovet for å konkretisere omfanget av begrepet.

## **1.2 Om miljøinformasjonsloven**

På veien mot tilblivelsen av mlinfl. og dens § 2 har annen norsk lovgivning og internasjonal rett vært motiverende og retningsgivende.<sup>6</sup> Under presenteres kort mlinfl. og ulik internasjonal rett og nasjonale lover og hvilken rolle disse har ved tilblivelsen av miljøinformasjonslov i Norge.

---

<sup>5</sup> Becker (2014) s. 56

<sup>6</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2002) pkt. 8.2.2.1 s. 35, pkt. 8.3.3 s. 36-37 og kap. 20 s. 144

### 1.2.1 Miljøinformasjonslovens tilblivelse

Miljøinformasjonsloven er blant annet en konsekvens av undertegningen av Århuskonvensjonen<sup>7</sup> i juni 1998,<sup>8</sup> Grunnlovbestemt lovgivning hva gjelder retten til miljøinformasjon etter den gamle bestemmelsen i Grl.<sup>9</sup> § 110 b (ny Grl. § 112) og norsk tilslutning til EØS-avtalen og dermed EØS rådsdirektiv 90/313/EØF<sup>10</sup> i 1992 (nytt rådsdirektiv 2003/4/EF<sup>11</sup>).<sup>12</sup> Århuskonvensjonen satte krav om rettigheter til tilgang til miljøopplysninger for befolkningen som retts-systemet i Norge, da konvensjonen ble undertegnet, ikke tilfredsstilte.<sup>13</sup> I 2001 la regjeringen frem et lovforslag om norsk lov om rett til miljøinformasjon (Ot.prp. nr. 116 (2001-2002)) utarbeidet på bakgrunn av en innstilling fra Miljøinformasjonsutvalget, NOU 2001:2 ”Retten til miljøopplysninger”. Loven er en særlov/spesiallov i forvaltningsretten.<sup>14</sup>

Miljøverndepartementets forslag til ny lov innebar en utvidet rett til miljøinformasjon sammenliknet med Århuskonvensjonen og Rådsdirektiv, ved at man med hjemmel i mlinfl. kunne kreve miljøinformasjon fra private virksomheter og organisasjoner. Direktivet og konvensjonen ga den gang, og fremdeles, bare rett til miljøinformasjon fra offentlige organer og bedrifter.<sup>15</sup> Rettigheten til miljøinformasjon fra private var tidligere bare hjemlet i Grl. § 110 b, og det ble stilt spørsmål om denne hjemmelen var tilstrekkelig med legalitetsprinsippet i tankene.<sup>16</sup> Mlinfl. trådte i kraft 1. januar 2004.<sup>17</sup>

Det ble også opprettet et eget klageorgan der hvor blant annet ubesvarte eller avslåtte krav mot private virksomheter kan påklages hos Miljøklagenemnda (heretter nemnda).<sup>18</sup> Avslåtte eller

---

<sup>7</sup> Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, 25-06-1998 nr 1, [heretter Århuskonvensjonen]

<sup>8</sup> Ot.prp.116 (2001-2002) s. 7, 13, 29 pkt. 7.1, og s. 144-145

<sup>9</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov [heretter Grl.]

<sup>10</sup> Rådsdirektiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøopplysninger

<sup>11</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøopplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF [heretter Rådsdirektivet eller direktivet]

<sup>12</sup> NOU 2001: 2 kap. 1 s. 13

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 7 og s. 13

<sup>14</sup> Bugge (2009) s. 219

<sup>15</sup> Sml. mlinfl. § 4 med Rådsdirektivet art. 1 a og Århuskonvensjonen art. 4 (1)

<sup>16</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 21 pkt. 5.1.6, Bugge (2005) s. 494

<sup>17</sup> Europalov.no, ”Miljøinformasjonsdirektivet”

<sup>18</sup> Forskrift om Klagenemnda for miljøinformasjon § 2, jf. mlinfl. § 19.

ubesvarte krav mot offentlige organer kan påklages til det avkrevde organets overordnede forvaltningsorgan.<sup>19</sup> Dersom det overordnede organets avgjørelse ønskes påklagd kan en forespørsel om uttalelse vedrørende saken rettes mot Sivilombudsmannen (heretter SOM).<sup>20</sup>

Retten til miljøinformasjon er blant annet bygget på tanken om at ”informasjon om miljøet og muligheten til å leve på en måte som bidrar til å redusere miljøproblemene, angår grunnleggende verdier av stor betydning for enkeltmennesker og framtidige generasjoner og for samfunnet som sådant.”<sup>21</sup> Dette rettferdiggjør at alle bør ha mulighet til å holde seg informert om hvordan det står til i miljøet og om informasjon om virkningen av nye tiltak.

Retten til miljøinformasjon går hånd i hånd med behovet for samfunnskontroll. Dette innebærer at media, bedrifter, interesseorganisasjoner og privatpersoner skal gjøres ”i stand til å kontrollere og utøve samfunnskritikk og press ovenfor” offentlig forvaltning og private og offentlige virksomheter som ”påvirker eller kan påvirke miljøet”.<sup>22</sup> Med et demokratisk syn vil også tilgangen til informasjon skape tillit og legitimitet ved at folket skal kunne stole på at de ikke uten viten blir utsatt for miljøskadelig virksomhet, eller at de kan ha en viss forutberegnelighet med tanke på hva de tolererer av miljøskader for seg selv og fremtidige generasjoner.<sup>23</sup> Mye av det som nevnes over kan knyttes opp mot det som kommer til uttrykk i formålsbestemmelsen, mlinfl. § 1.

### 1.2.2 Miljøinformasjonslovens samvirke med andre lover

I tillegg til Grl. § 112, Århuskonvensjonen og Rådskonferansen, må mlinfl. ses i sammenheng med flere andre lover:

Mlinfl. gir en utvidet rett til informasjon sammenliknet med offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 (heretter offl.),<sup>24</sup> fra offentlige organer og institusjoner. Dette gjør den ved at den blant annet stiller strengere krav til vurdering av unntakene og meroffentlighet enn hva offl. gjør.<sup>25</sup> I motsetning til offl., som hjemler retten til informasjon fra offentlige organer og virksomheter,<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Mlinfl. § 15 (1)

<sup>20</sup> Ombml. § 6, jf. § 5

<sup>21</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002), s. 10

<sup>22</sup> NOU 2001: 2, pkt. 4.1.3

<sup>23</sup> NOU 2001: 2, pkt. 4.1.4

<sup>24</sup> Bugge (2005) s. 493

<sup>25</sup> Sml. mlinfl. § 11 med § 12 og offl. § 11

<sup>26</sup> Offl. § 2

hjemler mlinfl. rett til informasjon både fra offentlige organer og private og offentlige virksomheter.<sup>27</sup> Imidlertid gir offl. rett til annen informasjon enn informasjon som sier noe om miljøet, og er derfor ikke tematisk avgrenset på samme måte som mlinfl.<sup>28</sup> Der igjen er det begrensninger i offl. ved at den informasjon man krever utlevert, må være knyttet til en spesifikk sak eller et spesifikt dokument, hvilket ikke er et krav etter mlinfl.<sup>29</sup> Denne graden av samvirke for lovgivning av rett til informasjon fra det offentlige gjør at mlinfl. kan sies å være delvis overlappende med offentlighetsloven.<sup>30</sup>

Både mlinfl. § 2 (1) b), andre strekpunkt, og produktkontrollloven av 11. juni 1976 nr. 79 (prod-ctrl.) gir rett til produktinformasjon. Mlinfl. som generell lov, mens prodctrl. som spesiallov.<sup>31</sup> Prodctrl. gjelder retten til informasjon om et enkelt produkt, produktspesifikk informasjon, og retten til informasjon der kravet gjelder informasjon om produkt som kan medføre skade på helse eller miljøforstyrrelser. At mlinfl. er en generell lov mens prodctrl. er en spesiell lov, utgjør bare den forskjellen at prodctrl. hjemler mer enn bare miljøinformasjon om produktet.<sup>32</sup> Det er meningen at prodctrl. skal benyttes ved krav om produktspesifikk informasjon, men allikevel vil ikke det stenge for at mlinfl. kan benyttes som hjemmel.<sup>33</sup> Når lovene fungerer i fellesskap på denne måten, vil prodctrl. kunne benyttes som en relevant tolkningsfaktor ved tolkningen av innholdet i mlinfl. § 2.

Andre lover som fungerer i fellesskap med mlinfl. som grunnlag for å få tilgang til informasjon er blant annet forvaltningsloven av 10. februar 1967 (fvl.) og kulturminneloven av 9. juni 1978 nr. 50 (kulturml.).<sup>34</sup>

### **1.3 Avgrensinger og begrepsavklaring**

Avhandlingen avgrenses mot unntakene gitt i mlinfl. og øvrige krav som stilles i loven. Det er viktig å skille unntakene og øvrige krav i loven fra vurderingen av hva som skal anses som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2. Unntakene og kravene kan begrense retten til å få utlevert miljøinformasjonen, men de har ingen innvirkning på vurderingen av om noe er miljøinformasjon eller ikke.

---

<sup>27</sup> Mlinfl. § 4 (1)

<sup>28</sup> Sml. offl. § 3 med mlinfl. § 2

<sup>29</sup> Offl. § 3, jf. § 4

<sup>30</sup> Cabot (2005) s. 291-292

<sup>31</sup> Cabot (2005) s. 290

<sup>32</sup> Ot.prp. nr.116 (2001-2002), s. 92, og prodctrl. § 1 og § 2

<sup>33</sup> Cabot (2005) s. 291

<sup>34</sup> Ot.prp. nr.116 (2001-2002), s. 146-147, og pkt. 8.3.6 s. 39-40, samt mlinfl. § 3



For å kunne si noe om omfanget av begrepet miljøinformasjon, er det hensiktsmessig å avklare hva som er i kjernen av begrepet og hva som mer eller mindre åpenbart faller utenfor. Med informasjon som er i *kjernen* av begrepet, menes informasjon som det er klart at er miljøinformasjon. Samtidig finnes det informasjon som det er mer eller mindre åpenbart at miljøinformasjonsbegrepet ikke er ment å omfatte. Imellom disse to ytterpunktene finnes det en mengde uavklarte tilfeller.

Tilfeller som verken er i kjernen av, eller klart faller utenfor, begrepet miljøinformasjon, vil betegnes som ”grensetilfeller” videre i avhandlingen. Grensetilfellene er der hvor det oppstår tvil om hvorvidt noe er miljøinformasjon eller ikke.

I avhandlingen benyttes begrepet ”typetilfeller” om grupper av enkeltstående tilfeller hvor stort sett de samme argumenter og den sammen problematikk gjør seg gjeldende i alle tilfellene.

#### **1.4 Presentasjon av typetilfellene**

Det vil være alt for omfattende å skulle gjøre rede for det fullstendige omfanget av begrepet miljøinformasjon. Det vil derfor tas utgangspunkt i to utvalgte typetilfeller. En slik typetilfelletilnærming kan bidra til å finne generelle momenter som kan klargjøre grensen for, og dermed omfanget av, begrepet miljøinformasjon.

Det første typetilfellet er hvor informasjonsinnehavers subjektive formål, med innhenting av informasjonen som etterspørres, er en annen enn å si noe om tilstanden i miljøet eller faktorer som påvirker eller kan påvirke det. Spørsmålet er om innehavers subjektive formål kan vektlegges ved tolkningen av om noe skal anses som miljøinformasjon, eller ikke, der man står ovenfor tvilstilfeller. Dette momentet er det mest praktisk at *informasjonsinnehaver* kunne gjort gjeldende, dersom det viser seg å være et relevant moment ved tvilstilfeller.

En vektlegging av informasjonsinnehavers subjektive formål ved tvilstilfeller vil kunne innnevne begrepets omfang. Dette ved at dersom formålet var et annet enn å si noe om miljøet, vil informasjonen ikke anses som miljøinformasjon. Dette muliggjør en konkretisering av innholdet i begrepet miljøinformasjon. Det vil vurderes om det i tolkningsfaktorene er noe som direkte uttrykker eller indirekte indikerer at formålet med innhenting av informasjonen kan, eller ikke kan, få betydning.

Det andre typetilfellet adresserer betydningen av sammenhengen innad i og mellom ulike informasjonskilder. Typetilfellet vil konkretiseres i form av tre spørsmål knyttet til ulike aspekter av slik sammenheng. Under vurderingen av disse spørsmålene blir det problematisert om sam-

menhengen skal kunne tillegges vekt slik at begrepet miljøinformasjon omfatter mer enn ordlyden tilsynelatende ser ut til å omfatte. Dette er det nærliggende at *informasjonskrever* vil kunne gjøre gjeldende dersom det viser seg å være et relevant moment i vurderingen av hva begrepet miljøinformasjon er ment å omfatte.

Det første spørsmålet er om all informasjon i en informasjonskilde kan anses som miljøinformasjon, dersom bare deler av det sier noe om tilstanden i miljøet, mens resten er nødvendig for at miljøinformasjonen skal bli korrekt eller helhetlig forstått.

Det andre er om en informasjonskilde som alene ikke sier noe om tilstanden i miljøet, men som er nødvendig for å belyse en annen informasjonskilde, som er miljøinformasjon, skal kunne anses som miljøinformasjon.

Det tredje spørsmålet er om man skal kunne anse to informasjonskilder som miljøinformasjon, der ingen av dem er miljøinformasjon hver for seg, men blir det dersom de ses sammen.

Nærmere aktualisering av typetilfellene presenteres under gjennomgangen av typetilfellene i avhandlingens kapittel 3 og 4.

## **1.5 Kort om metoden**

Mlinfl. § 2 skal forstås på bakgrunn av definisjonene av miljøinformasjon i Århuskonvensjonens art. 2. nr. 3 og Rådskdirektivets art. 2 (1).<sup>35</sup> Grl. § 112 er også relevant tolkningsfaktor ved tolkningen av begrepet miljøinformasjon i mlinfl. § 2.<sup>36</sup>

Andre faktorer som preger rettskildebildet ved tolkningen av innholdet i begrepet miljøinformasjon, er den store mengden nemndspraksis fra miljøklagenemnda, og uttalelser fra SOM. Disse behandler blant annet spørsmålet om hva miljøinformasjonsbegrepet skal omfatte, og vil derfor være aktuelle faktorer som kan bidra ved tolkningen av begrepet miljøinformasjon i mlinfl. § 2.

Det foreligger kun én sak som har vært oppe for norske domstoler hvor mlinfl. har vært hovedtema. Denne saken endte i Høyesterett, Rt 2010 s. 385,<sup>37</sup> og problematiserer blant annet begrepet miljøinformasjon.

---

<sup>35</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002), s. 35 pkt. 8.2.2.1 og s. 37-38 pkt. 8.3.4

<sup>36</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002), s. 144 og 145

<sup>37</sup> Se også LB-2008-188126 og TOSLO-2008-58216

Det er omfattende og utførlig lovforarbeid til mlinfl. Ot.prp.116 (2002-2002), Innst.O.nr. 60 (2002-2003) og NOU 2001:2 ”Retten til miljøopplysninger”.

Det er flere andre relevante nasjonale lover som kan og skal supplere mlinfl. og på den måten kan bidra under fortolkningen av innholdet i begrepet miljøinformasjon. Disse er presentert i avhandlingens delkapittel 1.2.1.

Det er noe litteratur som gir god oversikt over loven som sådan,<sup>38</sup> men det er ingen litteratur som fordyper seg spesifikt i mlinfl. § 2. Det finnes allikevel noe litteratur knyttet til andre bestemmelser og lover som er relevant for tolkningen av innholdet i begrepet miljøinformasjon.<sup>39</sup>

Alle de overnevnte tolkningsfaktorene vil benyttes i avhandlingen.

## **1.6 Avhandlingens oppbygning**

I kapittel 2 vil det gjøres en konkretisering av ordlyden i mlinfl. § 2, og en gjennomgang av de relevante tolkningsfaktorene for å finne om det lar seg gjøre å si noe generelt om grensen for begrepet miljøinformasjon på bakgrunn av disse. Dette gjøres ved å kartlegge hva som befinner seg i kjernen av begrepet og hva som mer eller mindre klart faller utenfor. Ved konkretiseringen av ordlyden i mlinfl. § 2 og gjennomgangen av tolkningsfaktorene vil det også bli synliggjort en del grensetilfeller. Avklaring av slike grensetilfellers status i forhold til mlinfl. § 2 gjennom tolkningsfaktorene, vil kunne generaliseres til å gjelde andre grensetilfeller og på den måten bidra til å gjøre vurderingen av avhandlingens typetilfeller enklere.

Videre vil typetilfellene presenteres i hvert sitt kapittel 3 og 4 og analyseres på bakgrunn av ordlyden i bestemmelsen og de relevante tolkningsfaktorene som er presentert i kapittel 1 og 2.

---

<sup>38</sup> Cabot (2005), Bugges (2005), m.fl.

<sup>39</sup> Sejersted (1999), Fauchald (2007), m.fl.

## 2 Kartlegging av det generelle omfanget av mlinfl. § 2

### 2.1 Begrepet ”miljøinformasjon” i mlinfl. § 2 – ordlyd

Det er tre ulike alternative innholdsmessige krav til informasjonen som kan gjøre den til miljøinformasjon i henhold til mlinfl. § 2. For det første kan informasjon være omfattet av begrepet dersom den er ”opplysninger og vurderinger om miljøet” (mlinfl. § 2 (1) a)). For det andre kan informasjonen omfattes av begrepet dersom den gir ”faktiske opplysninger eller vurderinger... om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet” (mlinfl. § 2 (1) b)). Til sist gjelder begrepet informasjon som gir ”faktiske opplysninger eller vurderinger ...om menneskers helse, sikkerhet og levevilkår” dersom de påvirker eller kan påvirkes av tilstander i miljøet eller faktorer som nevnt i litra b (mlinfl. § 2 (1) c)).

I alle tilfellene må det være snakk om ”faktiske opplysninger” og/eller ”vurderinger”.<sup>40</sup> ”Faktiske opplysninger” referer til det vi med sikkerhet vet, gjengivelse av konkrete tilstander. For eksempel kan dette være bestanden fisk i vann, oversikt over utrydningstruede arter, ol. Ordet ”vurderinger” åpner for at informasjon om hypoteser om framtid, om årsaker, eller forklaringer som knytter seg til om de faktiske vurderingene skal anses som miljøinformasjon. Sistnevnte åpner for at informasjonen ikke nødvendigvis må være fakta i sin reneste form.<sup>41</sup>

Et eksempel på hva som er i kjernen av mlinfl. § 2 (1) a), ”faktiske opplysninger og vurderinger om miljøet”, kan være en oversikt over mengden arter fugler på et geografisk avgrenset område. Dette er et eksempel som beskriver den ytre tilstanden i miljøet. Oversikten er en *faktisk opplysning*. Mengden arter fugler er å regne som *ytre miljø*.<sup>42</sup> Det er liten tvil om at dette rent ordlydsmessig er i kjernen av begrepet miljøinformasjon etter mlinfl. § 2 (1) a).

Miljøinformasjon etter mlinfl. § 2 (1) b), ”faktiske opplysninger og vurderinger om... faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet”, kan for eksempel være en plan for graving og legging av kabler og rør for vannforsyning og strøm. Det avgjørende er at gravingen, som planen gir informasjon om, kan påvirke eller påvirker det ytre miljøet. Her er planen *faktiske opplysninger* eller *vurderinger* om gravingen, som er en *faktor* som påvirker eller kan påvirke det ytre miljø. Heller ikke her er det tvil om at dette er i kjernen av begrepet miljøinformasjon.

---

<sup>40</sup> Mlinfl. § 2 (1) første setn.

<sup>41</sup> Ot.prp. nr.116 (2001-2002), s. 36 pkt. 8.3.2

<sup>42</sup> Mlinfl. § 2 (2)

Eksempel på informasjon som er i kjernen av begrepet miljøinformasjon etter mlinfl. § 2 (1) c), er tilfeller hvor det er en sammenheng mellom helse og miljøforhold. Eksempel på dette kan være informasjon om personer med forgiftning dersom det viser seg at forgiftningen er som følge av avrenning fra jordbruket. Informasjonen om personer med forgiftning er faktiske opplysninger om ”menneskers helse, sikkerhet eller levevilkår”<sup>43</sup> som er påvirket av en tilstand i miljøet, nemlig avrenningen fra jordbruket.

Tilfeller som etter ordlyden faller utenfor begrepet miljøinformasjon, er den typen informasjon som ikke tilfredsstiller noen av de tre innholdsmessige kravene som er beskrevet over. For eksempel vil en liste over ansatte i en bedrift falle utenfor begrepet miljøinformasjon. Listen er relevant for drift av virksomhet, men er normalt ikke informasjon om en faktor som påvirker eller kan påvirke det ytre miljøet. Den er heller ikke informasjon om tilstanden i det ytre miljø, eller informasjon med egenskaper som gitt i mlinfl. § 2 (1) c).

Rent ordlydsmessig ser det ut til å være enkelt å skille mellom det som er i kjernen og det som faller utenfor begrepet. Allikevel vil det, imellom de to ytterpunktene, befinne seg en mengde informasjon som ikke helt klart er i kjernen av begrepet, men heller ikke helt klart faller utenfor. Slike tilfeller avklares ikke i ordlyden i mlinfl. § 2. Dette gjør at omfanget av begrepet miljøinformasjon er uklart.

En uklar og vid lovhjemmel, vil kunne by på utfordringer blant annet hva gjelder anvendelsen av de øvrige bestemmelsene i loven. Men først og fremst forvansker det vurderingen av hva som skal regnes som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2.

## **2.2 Konsekvenser av at ordlyden i mlinfl. § 2 er uklar og vid**

At bestemmelsen er vid, gjør at omfanget av det man kan kalle miljøinformasjon er stort, noe som kan bidra til å øke tilgangen til informasjon om miljøet. Dette gagnar først og fremst den som krever informasjonen utlevert ved at den ved en vid hjemmel får tilgang til mer informasjon.

Grunnlaget for å gi bestemmelsen et vidt anvendelsesområde var blant annet at begrensningen i retten til miljøinformasjon ikke skulle avskjæres i selve begrepet. Begrensningen skulle heller muliggjøres ved bruk av de øvrige bestemmelsene i loven.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Mlinfl. § 2 (1) c)

<sup>44</sup> Ot.Prp.nr.116 (2001-2002), s. 38 pkt. 8.3.4

Det kan imidlertid bli negative effekter når hjemmelsgrunnlaget er såpass vidt. Private aktører og offentlige organer kan pålegges økt administrativt arbeid ved omfattende utlevering. En annen mulig effekt er at de som risikerer å bli avkrevet informasjon, kan tilpasse sin adferd på en ikke-optimal måte for å unngå krav om utlevering av informasjon. De vil for eksempel kunne unnlate å foreta undersøkelser av eventuelle miljøkonsekvenser eller unnlate å dokumentere eventuelle miljøkonsekvenser. En slik adferd vil kunne føre til at det blir mindre informasjon som kan utleveres med hjemmel i mil § 2, og vil dermed ha en motsatt effekt av hva som var hensikten med å gjøre bestemmelsen vid.<sup>45</sup>

At ordlyden i mlinfl. § 2 er uklar, kan gjøre det vanskelig å foreta presiseringer i tilfeller hvor det blir avkrevet informasjon der kravet utgjør et grensetilfelle.

At lovhjemmelen ikke er klart definert, kan føre til utfordringer for lovanvendere i praksis ved at det blir vanskelig å vite hva som kan kreves eller nektes utlevert. Dette vil kunne føre til flere saker i nemnda og domstolene. En uklar definisjon vil også kunne forårsake at saksbehandlingen i ulike instanser tolker begrepet ulikt. Dette kan føre til vilkårlige avgjørelser, selv for like krav.

Etter mer generelle juridiske betraktninger kan det i forlengelsen av at en hjemmel er uklar, også stilles spørsmål ved forholdet til legalitetsprinsippet som kommer til uttrykk i Grl. § 113. Å pålegge en privat virksomhet å utlevere informasjon, som kanskje også gir delikate opplysninger om andre forhold hos virksomheten, bør være hjemlet i en klar lovhjemmel.<sup>46</sup> Når ordlyden er uklar kan et krav om utlevering av informasjonen være i strid med legalitetsprinsippet.

En vid ordlyd er til fordel for krever, og ulempe for den som blir avkrevet. Det kan også føre til tilpasset adferd fra innehavers side. Den uklare ordlyden gjør den rettslige situasjonen vanskelig å avklare for alle lovanvendere, samtidig som det er generelle juridiske betraktninger som gjør seg gjeldende. Dette illustrerer behovet for, ved hjelp av tolkningsfaktorene, å avklare miljøinformasjonsbegrepet.

## **2.3 Tolkningsfaktorene**

Under vil de relevante tolkningsfaktorene presenteres og vurderes for å finne om disse i større grad kan konkretisere rammene for begrepet.

---

<sup>45</sup> Ot.Prp.nr.116 (2001-2002), s. 38 pkt. 8.3.4

<sup>46</sup> Skjerdal (2001) pkt. 3.2 og 3.3 s. 345-348, Rt 1954 s. 96 s. 104

### 2.3.1 Vurdering ut fra formålet med loven – mlinfl. § 1

I forarbeidene er det presisert at formålsbestemmelsen skal tillegges vekt og tjene som veiledning i tilfeller hvor det kan være tvil om tolkning av bestemmelser i loven.<sup>47</sup> Det er derfor nødvendig å ha et konkret forhold til hva formålsbestemmelsen i mlinfl. § 1 angir som formålet med loven.

Etter mlinfl. § 1 er formålet med loven å ”sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon”. Tilgang til miljøinformasjon vil kunne gjøre det ”lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet, å verne seg selv mot helse- og miljøskade og å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål.”<sup>48</sup> Til sist vil retten til miljøinformasjon kunne fremme muligheten for allmennheten til å ”delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet...”<sup>49</sup>. Alle grunnlagene for å gi tilgang til miljøinformasjon ivaretar blant annet en svært basal rettighet, nemlig retten til kunnskap. Kunnskapsretten kommer også til uttrykk i Grl. § 112. Uten kunnskap kan man risikere å ta uriktige avgjørelser for seg selv og samfunnet. Kunnskapen er helt avgjørende for at man skal kunne bidra med innspill i offentlige beslutningsprosesser, samt for korrekt å kunne tale miljøets sak.

Ut i fra en tolkning av innholdet i formålsbestemmelsen kan det presumeres at informasjon som ikke vil bidra til kunnskap<sup>50</sup> om miljøet eller miljøskader, eller informasjon som ikke øker muligheten for deltakelse i beslutninger hva gjelder miljøet, faller utenfor begrepet. Dette er imidlertid mer en presisering av ordlyden i mlinfl. § 2 uten at den bidrar til å gjøre begrepet mer konkret. For det er vanskelig å tenke seg at informasjon som kreves ikke kan bidra til kunnskap i en eller annen form.

Det kan stilles spørsmål om hvorvidt det er et krav at den som etterspør informasjonen *må* ha til formål å verne miljøet, seg selv, å påvirke beslutningstakere eller delta i offentlige beslutningsprosesser hva gjelder miljøet. Ordlyden i § 1, ”gjøre det lettere”, kan imidlertid tolkes som at dette bare er en mulighet som kreveren av informasjonen har, ikke et motiv han plikter å ha. Denne forståelsen av ordlyden er det også gitt uttrykk for i forarbeidene.<sup>51</sup> Vi legger derfor i denne avhandlingen til grunn at den som krever innsyn ikke er pliktig til å ha motiver som er forenlige med formålet i mlinfl. § 1.

---

<sup>47</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) pkt. 8.2.2.4 s. 36

<sup>48</sup> Mlinfl. § 1

<sup>49</sup> Mlinfl. § 1

<sup>50</sup> Mlinfl. § 1 og Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s. 143 pkt. 20 kap. 1.

<sup>51</sup> NOU 2001: 2 pkt. 4.1.2

Utover at formålsbestemmelsen angir grunnlag for hvorfor allmennheten bør ha tilgang til miljøinformasjonen, bidrar den ikke til å tydeliggjøre hvor grensene for hva som kan regnes som miljøinformasjon, skal gå.

### 2.3.2 Forarbeidene

Eksempelene gitt i avhandlingens pkt. 2.1 på hva som omfattes av mlinfl. § 2 gir inntrykk av at det ganske enkelt lar seg gjøre å dra en slutning om hva som ikke befinner seg i kjernen av, og hva som faller utenfor, begrepet.

Forarbeidene presiserer imidlertid ordlyden på en måte som avklarer en del avgrensningsspørsmål. Det blir gjort klart at den informasjon som kreves utlevert må si noe om det ytre miljø, hvilket er forenlig med ordlyden i mlinfl. § 2 (2).

Dette kravet modifiseres imidlertid ved at også informasjon som tilsynelatende bare rammer indre miljø og menneskers helse, kan være miljøinformasjon dersom det samtidig sier noe om det ytre miljø. I forarbeidene gis et eksempel med informasjon om stoffer som brukes i arbeidet med utgravingen av en tunnel. Informasjon om bruken av disse kjemiske stoffene vil si noe om tunnelgravernes arbeidsmiljø og deres helse, men de vil også kunne anses som miljøopplysninger, dersom stoffene kan påvirke omgivelsene og luften rundt tunnelen.<sup>52</sup>

Det at informasjon som etter ordlyden i mlinfl. § 2 faller utenfor begrepet, allikevel kan oppfattes som miljøinformasjon etter forarbeidene, viser at det ikke er like enkelt å statuere hva som klart faller utenfor begrepet.

Forarbeidene gir en del andre generelle presiseringer av innholdet i begrepet miljøinformasjon i mlinfl. § 2. Det er for eksempel ikke krav om noen sannsynlighetsovervekt for påvirkning på miljøet for at det skal være miljøinformasjon, og det er heller ikke krav om at det skal være negativ påvirkning. Det kan like gjerne være positiv påvirkning på miljøet.<sup>53</sup> Informasjonen er ikke avgrenset til dagens tilstand, noe som innebærer at både informasjon om opphørte tilstander og tilstander som kan komme, er miljøinformasjon.<sup>54</sup> Forarbeidene presiserer, med andre ord, hvor bredt det er meningen at begrepet skal favne.

---

<sup>52</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 145

<sup>53</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 42-43 pkt. 8.3.7.2 og 8.3.7.3 og s. 144.

<sup>54</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) kap. 20 s. 144



En annen bemerkning i forarbeidene som vil være av betydning ved fortolkning av begrepet miljøinformasjon, er at dersom det er tvil hva gjelder innholdet i mlinfl. § 2, ”bør den generelt fortolkes vidt”.<sup>55</sup>

Etter forarbeidene er det ikke meningen at § 2 (2) skal omfatte alle slags kulturminner og kulturmiljø. Som en illustrasjon er museale og andre samlinger ikke omfattet av retten.<sup>56</sup>

Det er også presisert at dersom informasjonen skal kunne anses som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2 (1) a), er det ikke tilstrekkelig at den sier noe om det ytre miljø, men at den sier noe om *tilstanden* i det ytre miljøet.<sup>57</sup> Dette kan for eksempel være informasjon som sier noe om det har skjedd en endring i miljøet eller ikke. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om hvor strengt kravet om at informasjonen må si noe om tilstanden i miljøet, skal praktiseres. Det ser ut til at grunnlaget for å sette et slikt krav oppstod etter en problematisering av forholdet til opphavsretten for generelle geodata.

Problemet i forhold til opphavsrettslige hensyn er at næring, viss eksistens er avhengig av få betalt for tjenester de yter, vil rammes økonomisk dersom slik informasjon vil bli tilgjengelig uten vederlag. Det kan derfor stilles spørsmål ved om en slik angivelse av begrepet ”miljø” først og fremst er ment å gjelde i tilfeller hvor det er tale om opphavsrettslige interesser hvor innehaver ikke kan kreve betaling.<sup>58</sup>

Forarbeidene presiserer begrepet miljøinformasjon både ved å angi generelle retningslinjer og avgrensninger ved tolkningen av innholdet, samt at det klargjøres helt konkrete grensetilfeller. Det gis også ytterligere retningslinjer og presiseringer i forarbeidene som vil kunne komme til anvendelse ved fortolkningen av begrepet senere i avhandlingen.

### 2.3.3 Andre alminnelige bestemmelser og Grunnlovens § 112

Grl. § 112 har en uklar ordlyd og det er mangel på tilfeller av bruk av bestemmelsen i rettspraksis.<sup>59</sup> Bestemmelsen gir alle ”...rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produk-

---

<sup>55</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) pkt. 8.3.4 s. 37

<sup>56</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) kap. 20 s. 144

<sup>57</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 144 og 146, og mlinfl. § 2 (2). I henhold til forarbeidene: Ytre miljø er en henvisning til forurensningslovens (13. mars 1981 nr. 6) definisjon i § 1.

<sup>58</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) pkt. 8.3.7.1 s. 41, Taubøll (2005) pkt. 2.10 s. 49

<sup>59</sup> Cabot (2005) s. 35

sjonsevne og mangfold bevarer. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten”<sup>60</sup>. For å gjennomføre denne retten skal borgerne ha ”...rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen...”<sup>61</sup>. Utover dette er det ikke konkretisert hva denne retten til kunnskap omfatter i praksis, og hva som eventuelt skal begrense retten.

I forarbeidene til bestemmelsen er det imidlertid angitt hva som skal inngå i begrepet ”miljø” i henhold til § 112. Miljø omfatter ”...naturmiljøet ...de ytre naturlige forhold som menneskene lever under, og som menneskene er avhengige av. Dette kan være alt fra økosystem, fotosyntese og magnetisme til klima, jordsmonn og havstrømmer.” Denne definisjonen er snevrere enn det miljøbegrep som er uttrykt i mlinfl. § 2 (2) og dens forarbeider. For eksempel er det vanskelig å innfortolke kulturminner i begrepet ”miljø” i Grl. § 112.<sup>62</sup> Selv om begrepet miljø er snevrere ut fra Grl. § 112 sine forarbeider, stenger allikevel ikke ordlyden i grunnlovsbestemmelsen for en utvidelse av begrepet i mlinfl. § 2.<sup>63</sup>

”Kulturminner og kulturmiljø” i mlinfl. § 2 (2) skal forstås som definert i kulturminnelovens § 2. Dette innebærer at begrepet omfatter kulturminner som er ”...alle spor etter menneskelig virksomhet” i det fysiske miljø, og kulturmiljø er ”områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng”.<sup>64</sup> Gjennom mlinfl. § 2 siste ledd, setter kulturminneloven grenser for innholdet i begrepet miljøinformasjon ved å konkretisere innholdet i begrepene ”kulturminner og kulturmiljø”.

I henhold til forarbeidene til mlinfl. er beskrivelsen av hva som er miljø i forarbeidene til forurl. § 1 også gjeldende for hva som regnes som miljø etter mlinfl. § 2.<sup>65</sup> I henhold til forarbeidene til forurl. omfatter begrepet ”...mer enn naturmiljøet. Ikke minst vil den ha betydning i utpregete tettstedmiljøer. Ordet «miljø» viser også at loven ikke bare skal verne om det som direkte er menneskets interesser, og at den favner videre enn til bare å verne om økonomiske interesser.”<sup>66</sup> Denne definisjonen av begrepet miljø presiserer innholdet av begrepet miljøinformasjon i mlinfl. § 2.

---

<sup>60</sup> Grl. § 112, 1. ledd

<sup>61</sup> Grl. § 112, 2. ledd

<sup>62</sup> Sml. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) pkt. 8.3.6, s. 38-40 med s. 20 pkt. 5.1.3

<sup>63</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) pkt. 5.1.1 s. 19

<sup>64</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) pkt. 8.3.6.2 s. 40

<sup>65</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 38

<sup>66</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 87

### 2.3.4 Internasjonal rett

Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 angis miljøinformasjon til å omfatte alle former for informasjon om ”tilstanden til miljøelementer... og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse elementene”.<sup>67</sup> Det opplistes i tillegg alle elementer og underkategorier av disse. Informasjon om ”faktorer... som påvirker eller kan påvirke miljøelementene...” samt økonomiske ”analyser og forutsetninger som benyttes i beslutningsprosesser i saker vedrørende miljøet”.<sup>68</sup> Også her blir det gitt en lang liste over eksempler på slike faktorer. Til sist angis informasjon om ”tilstanden til menneskers helse og sikkerhet, menneskers levevilkår, kulturminner og byggekonstruksjoner, i den grad de er eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøelementene eller, gjennom disse elementene, av faktorer, aktiviteter eller tiltak som nevnt i bokstav b”.<sup>69</sup>

Selv om ordlyden angir flere alternativer for hva som skal regnes som ”informasjon”,<sup>70</sup> ”tilstanden i miljøelementer”,<sup>71</sup> og ”faktorer”,<sup>72</sup> gir ikke Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 større grad av klarhet hva gjelder informasjon som ikke er i kjernen av begrepet miljøinformasjon.

Også Rådsdirektivets art. 2 (1) er en detaljert bestemmelse ved at den nevner mange alternative eksempler på hva som kan inngå i begrepet miljøinformasjon. Allikevel sier heller ikke den noe om grensen for hva som er miljøinformasjon utover det som kommer av konkretiseringen av ordlyden i mlinfl. § 2.

Mlinfl. § 2 skiller seg fra både Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 og direktivets artikkel 2 nr. 1 ved at formuleringen av ordlyden ikke er like detaljert. Den er allikevel ment å dekke det samme innholdet, samtidig som den går lengre enn de to ved at også informasjon om selve kulturminnene omfattes av begrepet, hvilket ikke er tilfellet etter de internasjonale artiklene.<sup>73</sup>

### 2.3.5 Domstolspraksis

---

<sup>67</sup> Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 a.

<sup>68</sup> Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 b.

<sup>69</sup> Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 c.

<sup>70</sup> Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3

<sup>71</sup> Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 a.

<sup>72</sup> Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 b.

<sup>73</sup> Cabot (2005) s. 83

I Rt 2010 s. 385 ble blant annet innholdet i mlinfl. § 2 problematisert.<sup>74</sup> I saken krevde Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (NOA) informasjon fra Løvenskiold-Vækerø AS (Løvenskiold), som er eier av store deler av Nordmarka i og utenfor Oslo. Denne saken gjaldt blant annet kravet om utlevering av kart som ga oversikt over arealer med trær eldre enn 120 år – såkalt ”hundremeterskog”. Løvenskiold nektet utlevering av informasjonen på bakgrunn av blant annet at dokumentet inneholdt skogfaglig informasjon<sup>75</sup> - nemlig informasjon om forvaltning av skogen og drift av virksomheten. Det er nærliggende å anta at Løvenskiold mente at slik skogfaglig informasjon ikke var å anse som miljøinformasjon, fordi det ikke sa noe om tilstanden i miljøet.

Høyesterett la vekt på forarbeidenes presisering om at informasjonen må si noe om *tilstanden* i det ytre miljø, som er noe mer enn for eksempel en generell beskrivelse av omfanget av skog. De kom imidlertid til at den etterspurte informasjonen ikke bare var generell skogfaglig informasjon, men var samtidig en oversikt over ”forekomster av sjeldne arter” som ”bevaring av ”hundremeterskoger”...”<sup>76</sup>, noe som er å anse som miljøinformasjon. Høyesterett vurderte det dit at det ikke var til hinder å si at informasjonen var miljøinformasjon selv om den samtidig var skogfaglig informasjon.<sup>77</sup>

Saken likner eksempelet som ble presentert i forarbeidene med informasjon om indre arbeidsmiljø. Dette vil normalt sett ikke være miljøinformasjon, men ble allikevel ansett som miljøinformasjon fordi det samtidig beskrev en faktor som kunne påvirke det ytre miljø.<sup>78</sup>

Saken konkretiserer et grensetilfelle og belyser hvordan momentene i forarbeidene kan anvendes i en slik vurdering.

### 2.3.6 Nemndspraksis

Det er mange tilfeller som har vært oppe til vurdering i klagenemnda. Sakene gjengitt i det følgende er tilfeller hvor den informasjon som kreves utlevert, vurderes av nemnda til å være i kjernen av begrepet og tilfeller som mer eller mindre klart faller utenfor.

Et eksempel hvor informasjonen som ble avkrevet ble vurderte til å være i kjernen av begrepet, var i saken 2007/6. Her ble det avkrevet informasjon om blant annet prøver av overflatevann

---

<sup>74</sup> Rt 2010 s. 385, LB-2008-188126 og TOSLO-2008-58216

<sup>75</sup> Rt 2010 s. 385 (15)

<sup>76</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) pkt. 6 s. 27

<sup>77</sup> Rt 2010 s. 385 (33)

<sup>78</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 145

foretatt av informasjonsinnehaver. Dette mente nemnda var i kjernen av begrepet miljøinformasjon. Det ble vist til et avsnitt i forarbeidene.<sup>79</sup> Utover dette ble det ikke begrunnet mer konkret hvorfor akkurat dette tilfellet var i kjernen av begrepet. Det er imidlertid ikke vanskelig å forstå nemndas meget korte konstatering av at den informasjons om ble etterspurt tilfredsstilte kravene – informasjonen var faktiske opplysninger om tilstanden i overflatevannet, altså tilstanden i det ytre miljø.

En sak hvor informasjonen som ble avkrevd ble konstatert til å falle mer eller mindre klart utenfor begrepet miljøinformasjon, var i nemndsavgjørelsen 2012/7. Her ble det avkrevd informasjon fra Netcom om hvorvidt de mobiltelefoner som selskapet solgte, inneholdt såkalte ”konfliktminerale” – mineraler som var utvunnet i konfliktrammede Øst-Kongo. Nemnda påpekte at informasjon som relaterte seg til voldsbruk og brudd på menneskerettighetene, hvilket den etterspurte informasjonen gjorde, ikke var omfattet av mlinfl. § 2. Informasjonen var knyttet til menneskers helse og velvære, men ikke som følge av det ytre miljø i henhold til mlinfl. § 2 (1) c).

Drøftelsen i saken om konfliktminerale var svært kort, noe som tyder på at det ikke var tvil fra nemndas side om at dette ikke var miljøinformasjon. Samtidig kan det at et slikt krav, som tilsynelatende åpenbart faller utenfor begrepet, gjøres gjeldende i praksis, tyde på at omfanget av begrepet miljøinformasjon allikevel er uklart for bruker av hjemmelen.

### 2.3.7 Litteratur

I Cabots bok ”Miljøinformasjonslova – Overblikk og kommentarer” blir det nevnt et grensetilfelle som ikke andre steder er nevnt eller kommentert, som forfatteren mener er innenfor begrepet, selv om det er et grensetilfelle. Forfatteren mener at tilfellet, som gjelder en konkret type innemiljø, burde anses som miljøinformasjon til tross for at det er innemiljø. Tilfellet gjelder informasjon om radon i inneluft. Radon er gasser som stiger opp fra bakken og kan trenge gjennom dårlige isolerte byggverk. Gassene er radioaktive, og farlige for menneskers helse.<sup>80</sup>

Cabot mener at informasjon om det konkrete tilfellet innemiljø bør omfattes av begrepet på grunnlag av formålet med loven. Nøyaktig hva i formålet med loven som begrunner en innfortolkelse av det konkrete tilfellet, gir hun ikke uttrykk for.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 144

<sup>80</sup> Cabot (2005) s. 86, og Universitetet i Oslo ”Hva er radongass” (2012)

<sup>81</sup> Cabot (2005) s. 86

Selv om det er vanskelig å få grep om selve grunnlaget for å innfortolke informasjon om radon i hus i begrepet miljøinformasjon, er det mulig å slutte seg til selve konklusjonen. Det kan argumenteres med at mengden radongass er en tilstand i det ytre miljø. Gassen oppstår i grunnen under bygningen, og grunnen under bygningen er en del av det ytre miljøet – elementet jord. Informasjon om radongass i hus vil derfor si noe om det er gass i grunnen og derfor tilstanden i det ytre miljø, og på den måten være omfattet av enten mlinfl. § 2 (1) a) eller c). Det er vanskelig å se hvordan dette tilfellet kan være noe annerledes enn grensetilfellet som er eksemplifisert i forarbeidene med arbeidsmiljø i tunnelen.<sup>82</sup>

Dette understreker hvor vanskelig det er å sette klare grenser for hva som faller utenfor begrepet miljøinformasjon.

## **2.4 Konklusjon**

Rent ordlydsmessig er det relativt enkelt å skille mellom det som er i kjernen og det som tilsynelatende klart faller utenfor begrepet. Forarbeidene synliggjør imidlertid at det ikke er like enkelt å si at noe klart faller utenfor begrepet. Dette understøttes av rettspraksis. Forarbeidene presiserer også den vide ordlyden. Samtidig gjør de noen bemerkninger og generelle presiseringer som gjør innholdet i begrepet klarere og begrenser omfanget.

Tilfeller som relativt klart faller utenfor begrepet, både etter ordlyden i mlinfl. § 2, forarbeidene og i praksis, blir likevel avkrevet og påklagd i nemnda. Dette tyder på at det for lovanvender er problematisk å forstå innholdet i begrepet miljøinformasjon. Eksemplet og vurderingen i litteraturen understøtter dette.

Formålsbestemmelsen i mlinfl. § 1 støtter mer eller mindre opp under den vide ordlyden i mlinfl. § 2, uten å gjøre rammen tydeligere. Kulturminneloven og forurensningsloven konkretiserer ord i bestemmelsen og avgrenser i noe grad omfanget av begrepet.

Uklarheten rundt hva som helt klart faller utenfor begrepet, øker trolig omfanget av uavklarte grensetilfeller. Dette tydeliggjør behovet for ytterligere konkretisering av omfanget av begrepet. For å kunne gjøre det, tas utgangspunkt i de to presenterte typetilfellene.

---

<sup>82</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 145

### 3 Informasjonsinnehavers formål

#### 3.1 Introduksjon av typetilfellet

Typetilfellet som behandles i dette kapittelet problematiserer om hvorvidt informasjonsinnehavers subjektive formål med utarbeidelsen av informasjonen kan ha betydning i vurderingen av hva som skal regnes som miljøinformasjon. Spørsmålet er om innehavers subjektive formål kan tjene som moment der man er i tvil om det er tale om miljøinformasjon eller ikke, altså et grensetilfelle.

Det er lite praktisk å tenke seg at formålet med innhenting av informasjonen *skal* ha absolutt avgjørende vekt uavhengig av situasjon, ei heller at formålet *skal* være et moment. Dersom det var tilfelle, ville det ha vært uttrykt helt konkret i lovens ordlyd eller i det minste være uttrykt eksplisitt i forarbeidene. Det blir her en vurdering av om informasjonsinnehavers formål *kan* være ett blant flere momenter i vurderingen av om noe er miljøinformasjon. Dens eventuelle vekt ut over dette vil ikke bli diskutert.

##### 3.1.1 Aktualisering

I en nemndssak fra 2010<sup>83</sup> argumenterte informasjonsinnehaver med at informasjonen ikke skulle utleveres blant annet på bakgrunn av at de utarbeidet informasjonen med et annet formål enn å skulle si noe om det ytre miljø. Innehaver argumenterer ikke med utgangspunkt i innholdet i informasjonen, men ut i fra bakgrunnen for innhenting av informasjonen.

Argumentasjonen i saken aktualiserer vurderingen av informasjonsinnehavers subjektive formål som et mulig moment for om noe skal anses som miljøinformasjon.

Dersom det er slik at det subjektive formålet kan få betydning for vurderingen av hva som er miljøinformasjon etter mlinfl. § 2, vil det ofte kunne komme til vurdering på grunn av de mange grensetilfellene. Dette vil kunne begrense omfanget av begrepet, da det kan påberopes som argument mot å anse noe som miljøinformasjon.

Den videre vurderingen vil derfor problematisere om hvorvidt det er grunnlag for å vektlegge innehavers subjektive formål ved vurderingen av hva som skal anses som miljøinformasjon. Dette gjøres gjennom en vurdering av mlinfl. § 2 og dens tolkningsfaktorer.

---

<sup>83</sup> 2010/7 Denne saken vil det redegjøres for senere i avhandlingen.

### 3.1.2 Eksempler

I det følgende vil det eksemplifiseres tilfeller hvor innehaver kan tenkes å argumentere for at informasjon ikke skal utleveres på bakgrunn av formålet.

Det kan tenkes tilfeller hvor informasjonsinnehaver har informasjon som også sier noe om det ytre miljø uten hans kjennskap. Her vil aldri det subjektive formålet fra innehavers side være å si noe om det ytre miljø, noe som vil kunne brukes som argument for ikke å utlevere dersom formålet kan få betydning.

Et annet eksempel kan være tilfeller hvor informasjonsinnehaver med viten og vilje har dokumentert forhold ved det ytre miljø, men hvor den egentlige hensikten med dokumentasjonen var noe helt annet. Her kan det være nyttig med et konkret eksempel: En bedrift lager en oversikt over hvor mange av de ansatte som kjører bil til jobb hver dag. Bedriftens formål med å innhente slik informasjon er å leie tilstrekkelig mengde parkeringsplasser i byggets parkeringskjeller.

En interesseorganisasjon ber om å få utlevert oversikten over antallet ansatte som kjører bil til jobb daglig. Argumentet for utleveringen er at det er miljøinformasjon etter mlinfl. § 2 (1) b) fordi den sier noe om en faktor som påvirker miljøet – nemlig luftforurensning i byen. Her kan i praksis bedriften argumentere med at oversikten ikke er miljøinformasjon, etter som sluttformålet med innhenting av oversikten ikke var å si noe om tilstanden i miljøet. Formålet var å få oversikt over antallet parkeringsplasser som måtte leies.

### 3.1.3 Avgrensning og begrepsavklaring

Med formål menes et individs motivasjon til å foreta seg noe, og i dette tilfellet er det subjektivt, fordi det er informasjonsinnehavers motivasjon som skal vurderes.

Det kan tenkes at den som krever informasjon kan påberope innehavers subjektive formål med informasjonsinnhenting som grunnlag for at noe er miljøinformasjon. Dette er imidlertid vanskelig å se for seg i praktisk. Derfor vil typetilfellet avgrenses til når innehaver gjør gjeldende at informasjonen var innhentet med annet formål.

Det vil også avgrenses mot *informasjonskreverens* formål med informasjonen. Det er usikkert om og, i hvilken grad, det skal ha betydning hva formålet med å innhente informasjonen er for den som krever informasjon utlevert. Dette er et felt som det med stor sannsynlighet kan problematiseres, men som det er mer skjønnsomt å vurdere i sammenheng med unntakene i loven.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 34 pkt. 8.1



## 3.2 Tolkningsfaktorene

Det er ikke noe i mlinfl. § 2 eller i dens tolkningsfaktorer som *direkte* angir at det ved vurderingen av hva som er miljøinformasjon kan legges vekt på informasjonsinnehaver subjektive formål med innhenting av informasjonen.

Det vil derfor videre gjøres en vurdering av om det er noe i mlinfl. § 2 eller dens tolkningsfaktorer som *indikerer* at formålet kan, eller ikke kan, tillegges vekt.

### 3.2.1 Ordlyden i mlinfl. § 2

Ordlyden i mlinfl. § 2 er vid. Det er ikke noe i bestemmelsens ordlyd som indikerer at formålet kan eller ikke kan ha vekt ved avgjørelsen av tvilstilfeller.

Spørsmålet blir så om det er tolkningsfaktorer som kan konkretisere bestemmelsen på en slik måte at man kan slutte at formålet kan få eller ikke skal ha betydning.

### 3.2.2 Forarbeidene

Spørsmålet er om det ved en tolkning av forarbeidene er noe som implisitt støtter opp under at formålet kan tillegges vekt.

I forarbeidene gir lovgiver uttrykk for viktigheten av at § 2 i loven er ”mest mulig enkel å forstå og anvende”, og at ”dersom det oppstår tvil i tilknytning til definisjonen, bør den generelt fortolkes vidt.”<sup>85</sup> Dette indikerer at når vi nå står overfor et tvilstilfelle, skal begrepet tolkes vidt, noe som igjen indikerer at det subjektive formålet til innehaver ikke tillegges vekt i et tvilstilfelle, etter som det vil innebære at bestemmelsen ikke tolkes vidt.

Det er ikke noe i forarbeidene, utover dette, som indikerer at formålet kan eller ikke kan tillegges vekt.

### 3.2.3 Grunnlovens § 112

Her gjøres en vurdering om hvorvidt det er grunnlag for å slutte ut fra en tolkning av Grl. § 112 om formålet kan, eller ikke kan, få betydning.

---

<sup>85</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) pkt. 8.3.4 s. 37

I § 112, 2. ledd heter det at "Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd."

Det er ingen indikasjon på at det er lagt vekt på formålet med informasjonen. Så lenge borgerne kan få "kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen" virker det ubetydelig hva opplysningsinnehavers subjektive formål med informasjonen er.

Allikevel er ordlyden i § 112 åpen. Med en åpen ordlyd er det vanskelig å foreta en beslutning basert på den. Det er heller ingen praksis av bestemmelsen som leder oss i den ene eller andre retningen.

### 3.2.4 Internasjonal rett

Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 er mer detaljert i beskrivelsene av hva som er miljøinformasjon enn mlinfl. § 2. Artikkelen ordlyd gir allikevel ingen indikasjoner på at formålet, kan eller ikke kan, få betydning ved en vurdering av hva som er miljøinformasjon. Ordlydens manglende indikasjon om en eventuell vektlegging av formål på tross av at den er såpass detaljert, er talende for at formålet ikke kan få betydning. Ordlyden er imidlertid vid, og gir ingen sterke indikasjoner, utover den overnevnte, på at formålet ikke kan tillegges vekt.

Heller ikke under utarbeidelsen av Århuskonvensjonen, i "Reports of the Ad Hoc Working Group" ble det konkret eller mer implisitt tatt opp hvorvidt det bør legges vekt på informasjons-havers subjektive formål.<sup>86</sup>

En vurdering av ordlyden i rådsdirektivets art. 2 (1) er på samme måte som mlinfl. § 2 og art. 2 nr. 3 i Århuskonvensjonen åpen, og gir ingen indikasjoner på at formålet kan få betydning ved vurderingen av hva som er miljøinformasjon.

Internasjonal rett og forarbeider gir ikke grunnlag for å tolke det subjektive formålet inn i vurderingen av hva som er miljøinformasjon etter mlinfl. § 2. Det er ingen indikasjoner på at formålet kan ha betydning, men heller ingen konkrete indikasjoner på at formålet *ikke* kan vektlegges der det oppstår tvilstilfeller.

---

<sup>86</sup> UNECE, "Report on the negotiations of the Convention", <http://www.unece.org/env/pp/adwg.html> [sitert 24.11.2015]

### 3.2.5 Domstolspraksis

I Rt 2010 s. 385, som er redegjort for tidligere i avhandlingen, hevder Løvenskiold at informasjonen som NOA etterspurte, ikke var miljøinformasjon i henhold til mlinfl. § 2. De etterspurte dokumentene som Løvenskiold motsatte seg å levere ut, var blant annet informasjon om ”...forekomsten og plassering av skogområder med spesielt artsmangfold...”<sup>87</sup>. I alle instanser ble informasjonen vurdert til å være miljøinformasjon etter mlinfl. § 2.<sup>88</sup>

I lagmannsretten argumenterte Løvenskiold med at ”NOA ber ikke om miljøregistreringer eller nøkkelbiotoper, men om innsyn i hogstklassefordelinger, som er en forstlig type informasjon...”<sup>89</sup> og at informasjonen derfor ikke var å anse som miljøinformasjon.

Det er ikke eksplisitt uttrykt fra Løvenskiold, men dette er et tilfelle hvor det kan tenkes at innehavers subjektive formål kunne vært påberopt. For det er rimelig å tenke seg at informasjonen i utgangspunktet ikke var innhentet med det formål at det skulle si noe om miljøet eller faktorer som påvirker eller kan påvirke det. Løvenskiold har, som de fleste andre bedrifter, et behov for å ha kontroll og oversikt over sine verdier, i dette tilfellet skogen de eier. En oversikt over hundremeterskogen vil si noe om omfanget av potensiell virksomhet. Dette på samme måte som en butikkinnehaver fører oversikt over lagerbeholdningen sin. Det er nærliggende å anta at det er med dette formålet Løvenskiold har innhentet den informasjon som bedriften ikke ville levere ut.

Det ble imidlertid ikke problematisert i noen av instansene om hvorvidt Løvenskiolds egentlige formål med utarbeidelsen av informasjonen kunne få betydning. Det ble heller lagt vekt på det sterke behovet for å bevare artsmangfoldet i naturen og for rekreasjon for befolkningen som informasjonen kunne si noe om.<sup>90</sup> Det ble, med andre ord, lagt mye vekt på det objektive innholdet i informasjonen, som dreide seg om et viktig element i miljøet.

Det kan stilles spørsmål om det at saken omhandlet et så pass viktig miljøelement kan ha gjort en eventuell vurdering av formålet ikke ble gjort. En spekulering rundt dette vil imidlertid ikke kunne bidra til å slutte i den ene eller andre retningen hva gjelder formålet betydning.

Fraværet av påberopelse og vurderingen av formålet, taler for at det ikke er et relevant moment å vektlegge, selv ikke i tvilstilfeller som dette.

---

<sup>87</sup> Rt 2010 s. 385 (33)

<sup>88</sup> Rt 2010 s. 385, LB-2008-188126 og TOSLO-2008-58216

<sup>89</sup> LB-2008-188126 under anførselene til Løvenskiold (avsnittsinndeling mangler)

<sup>90</sup> LB-2008-188126 under lagmannsrettens vurderinger av ”Miljøinformasjonslovens § 2”

### 3.2.6 Nemndspraksis

I sakene 2008/7, 2009/4 og 2014/13 som ble avgjort i miljøklagenemnda, ble det krevd utlevert informasjon om plassering og etablering av basestasjoner for televirksomhet. Nemnda fant at dette var miljøinformasjon etter mlinfl. § 2 (1) c) jf. b). Det er vanskelig å si noe konkret om hva formålet med informasjonen om plassering og etablering av basestasjoner faktisk var. Imidlertid kan man godt tenke seg at selskapenes egentlige formål med slik oversikt og planlegging er begrunnet i driftseffektivitet og økonomisk vinning, ikke å si noe om miljøet. Når det ikke er opplagt at informasjonshavers subjektive formål er å si noe om miljøet, ville det være naturlig å vurdere hva formålet med informasjonsinnhenting var i et tvilstilfelle som dette, dersom formål skulle være av betydning etter nemndas mening.

Fellesnevneren i sakene nevnt ovenfor er imidlertid at nemnda utelukkende ser på hva informasjonen *faktisk* sier, og slutter etter en svært kort vurdering at så lenge informasjonen gir opplysninger om faktorer i det ytre miljø som kan påvirke menneskers helse, er informasjonen å regne som miljøinformasjon. Informasjonsinnehavers formål ble aldri vurdert.

I saken nevnt under aktualiseringen av typetilfellet, sak 2010/7, ville det vært naturlig å vurdere innehavers subjektive formål, dersom det kunne vektlegges. I denne saken ble det krevet utlevert en rapport som ga opplysninger om kjemikalieeksposeringen for arbeiderne på en plattform. Innehaver av informasjonen, ConocoPhillips AS (CPS), argumenterte blant annet med at "...rapporten ble utarbeidet for å dokumentere det historiske arbeidsmiljøet på Ekofisk og dermed falt utenfor miljøinformasjonslovens virkeområde"<sup>91</sup>. Innehaver argumenterer ikke med utgangspunkt i innholdet i informasjonen, men ut i fra bakgrunnen for innhenting av informasjonen. Dette ser ut til å være et konkret argument fra innehavers side om at hans formål ikke var å si noe om miljøet slik det er omfattet i mlinfl. § 2.

Det ble ikke tatt stilling til CPS sitt argument om at rapporten ikke var utarbeidet med tanke på det ytre miljø. Rapporten fikk status som miljøinformasjon fordi den også sa noe om påvirkningen på det ytre miljø. Dersom formålet skulle hatt betydning, ville dette vært en sak hvor det hadde vært naturlig å vurdere det.

Fraværet av problematiseringen av formålet i en sak som dette, hvor det mer eller mindre uttrykkelig er påberopt, indikerer at nemnda mener at det ikke kan legges vekt på det subjektive formålet.

---

<sup>91</sup> Sak 2010/7

### 3.2.7 Litteraturen

Ikke i noe av litteraturen som er gjennomgått, er vekt av subjektive formål vurdert, hverken helt konkret eller implisitt. Utover det at det ikke er kommentert eller problematisert, er det på den andre siden heller ikke eksplisitt uttrykt at formålet *ikke* kan få betydning, og heller ikke indikasjoner som stenger for muligheten for å vektlegge subjektive formål.

### 3.2.8 Reelle hensyn

Vurderingen av de øvrige tolkningsfaktorene gir ikke grunnlag for entydig å slutte at innehavers subjektive formål med informasjonen ikke kan være relevant, særlig fordi det ikke eksplisitt er problematisert i noen av tolkningsfaktorene.

I det følgende skal det vurderes hva som taler for, og hva som taler i mot, å tillegge informasjonssinnehavers subjektive formål vekt etter reelle hensyn. Her vil vi se på hvilke utfordringer som oppstår dersom formålet tillegges vekt, og hvilke konsekvenser det vil ha dersom formålet ikke tillegges vekt i vurderingen av hva som skal være miljøinformasjon.

#### 3.2.8.1 Konsekvensen av å tillegge formålet vekt

Ordlyden i mlinfl. § 2 er uklar. Vektlegging av formålet vil kunne bidra til å konkretisere en grense for hva som faller utenfor begrepet miljøinformasjon. Graden av konkretisering vil være avhengig av hvor stor vekt formålet eventuelt skal tillegges.

Et problem som kan oppstå dersom formålet kan tillegges vekt er der det er flere potensielle formål. Dette illustrerer det tidligere nevnte eksempelet om bedriften som kartlegger behovet for parkeringsplasser. Det kan argumenteres med at bedriften ønsker å kartlegge en faktor som sier noe om miljøet, nemlig hvor mange som kjører bil til jobb. Samtidig kan det argumenteres med at bedriftens formål med innhenting av opplysningene var å bestille riktig antall parkeringsplasser i parkeringskjelleren. Man kan se for seg at det kan gjøres mange ulike vurderinger av hva som er det subjektive formålet, og det vil i mange tilfeller kunne argumenteres for flere samtidige formål. Dette vil gjøre vurderingen av formålet omfattende og krevende i praksis, noe som taler i mot å skulle tillegge formålet vekt ved vurderingen av hva som er miljøinformasjon.

Om formålet skal kunne vektlegges, må det gjøres en vurdering av hva det vil si å ha miljøformål. Subjektive vurderinger om hva som i det enkelte tilfellet er å regne som miljøformål, vil kunne by på problemer. Man kan for eksempel ha ulike holdninger om hva som er miljøformål,

avhengig av bransje, kultur, geografi osv. Et slikt avgrensningsspørsmål vil kunne gjøre at vurderingen av formålet, vil øke vanskeligheten med bruken av mlinfl. § 2.

Det må også tas stilling til hvilken grad av vekt formålet eventuelt skal ha i en samlet vurdering. Dette kan føre til ytterligere vurderingsarbeid for nemnda og domstolene, noe som gjør at bruken av mlinfl. § 2 forringer effektiviteten i rettssystemene.

En annen problemstilling er at innehaver kan spekulere i å tilpasse sitt subjektive formål etter sin interesse om ikke å utlevere informasjon. Dette vil kunne bli vanskelig å motbevise, fordi det ofte vil være innehaver som sitter med det vesentligste av bevismaterialet. I tillegg vil det kunne by på øvrig bevisproblematikk, som hva bevisets styrke skal være, og andre generelle bevisvurderinger. En usikker bevissituasjon vil kunne føre til merarbeid for nemnda og domstolene. Spekulering i formål og bevissituasjonen taler i mot å tillegge formålet vekt.

Det er med stor sannsynlighet mange tilfeller hvor formålet fra innehavers side har vært et ganske annet enn å si noe om miljøet eller faktorer som påvirker eller kan påvirke det. Dersom formålet vektlegges vil det kunne føre til at mengden miljøinformasjon vil minke. Dersom innehavers subjektive formål tillegges vekt, vil det bety at retten til miljøinformasjon vil bli snevrere. En slik innsnevring av innholdet i miljøinformasjonsbegrepet er ikke forenlig med lovgivers vilje om å gjøre miljøinformasjonsbegrepet så bredt som mulig.<sup>92</sup> Graden av innsnevring av retten er imidlertid avhengig av hvilke andre relevante momenter som gjør seg gjeldende, og hvilken vekt formålet eventuelt skal tillegges i forhold til disse.

### *3.2.8.2 Konsekvensen av ikke å tillegge formålet vekt*

Dersom innehavers subjektive formål med innhenting av informasjonen kan være et moment blant flere i vurderingen av hva som skal være miljøinformasjon, vil dette føre til større forutsigbarhet for informasjonsinnehaver. Dette ved at han kan ha større kontroll med hva som vil kunne bli avkrevet ham.

En eventuell plikt til utlevering av informasjon fra private virksomheter er et inngrep i deres private rettssfære. Dersom virksomhetens subjektive formål, er en av flere momenter som vurderes, vil det medføre en mer balansert vurdering, enn om den ikke blir vurdert. Både hensynet til miljøet og informasjonsinnehaver blir tatt i betraktning.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 37 pkt. 8.3.4

<sup>93</sup> En slik vurdering anses ikke relevant ved krav mot offentlige organer, da disse ikke har samme privat rettssfære.

Selv om slike inngrep i rettssfæren kan virke belastende for informasjonsinnehaver er hans mest grunnleggende rettigheter ivaretatt gjennom unntakene og de øvrige bestemmelsene i loven. Dette er også i tråd med lovgivers vilje som kommer til uttrykk flere steder i forarbeidene.<sup>94</sup>

### **3.3 Typetilfellets konklusjon**

Selv om det i reelle hensyn fremkommer argumenter som taler for å tillegge formålet vekt, taler de fleste og sterkeste hensynene mot en slik vektlegging.

Fraværet av problematisering av formålet som et eventuelt tolkningsmoment indikerer at det er grunnlag for ikke å tillegge formålet vekt. Dette særlig når formålet, i saken 2010/7, mer eller mindre uttrykkelig var påberopt. Videre understøttes dette av at det i flere av tolkningsfaktorene legges vekt på den vide ordlyden i mlinfl. § 2.<sup>95</sup> Dette er i tråd med det som blir uttrykt i forarbeidene, om at dersom det oppstår tvil om hva begrepet miljøinformasjon skal omfatte, skal miljøinformasjonsbegrepet tolkes vidt.<sup>96</sup>

Konklusjonen av denne vurderingen er at man ikke kan legge vekt på det subjektive formålet med innhenting av informasjon, ved vurderingen av hva som er miljøinformasjon etter mlinfl. § 2.

Dette bidrar til å klargjøre grensene for begrepet miljøinformasjon. Dermed vil tilfeller hvor det er tvil om hvorvidt noe er miljøinformasjon, også omfattes av begrepet, selv om det er innhentet med andre formål.

---

<sup>94</sup> Se bl.a. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 37, pkt. 8.3.4

<sup>95</sup> Se bl.a. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 36 pkt. 8.3.4, Rt 2010 s. 385 (32), Bugge (2005) s. 496 pkt. 3, m.fl.

<sup>96</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 37 pkt. 8.3.4

## 4 Informasjon i sammenheng

### 4.1 Introduksjon av typetilfellet

Dette typetilfellet relaterer seg til ulike sammenhenger innad i samme informasjonskilde eller i mellom ulike informasjonskilder. Spørsmålet er om informasjon som ikke i seg selv sier noe om miljøet eller faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, på grunn av sitt forhold til annen informasjon, skal kunne være miljøinformasjon i henhold til mlinfl. § 2. Typetilfellet omfatter tre ulike spørsmål:

Det første spørsmålet er om *all* informasjonen i en informasjonskilde skal anses som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2 i tilfeller hvor informasjonskilden inneholder både opplysninger om tilstanden i miljøet og samtidig inneholder opplysninger som ikke sier noe om miljøet. Dette når sistnevnte er nødvendig for å se helheten i opplysningene om det ytre miljø. Dette vil i det følgende stort sett omtales i avhandlingen som supplerende informasjon i samme informasjonskilde.

Et eksempel på dette spørsmålet er tilfeller hvor en virksomhet har et beslutningsunderlag hvor deler av underlaget sier noe om tilstanden i miljøet, mens andre deler av dokumentet ikke gjør det. Selv om det er slik at mye av underlaget ikke sier noe om miljøtilstanden, er det nødvendig for å se helheten i den informasjonen som sier noe om miljøet at hele beslutningsunderlaget ses i sammenheng. Kan man da si at også den informasjon som ikke sier noe om miljøet er å regne som miljøinformasjon?

Det andre spørsmålet er om en informasjonskilde som ikke sier noe om miljøet, skal kunne anses som miljøinformasjon fordi denne informasjonen er nødvendig for å supplere en separat informasjonskilde som sier noe om miljøet. Dette vil i det følgende stort sett omtales som supplerende informasjon i separat informasjonskilde.

Et eksempel på dette spørsmålet; A besitter et dokument som sier noe om unormal mengde utslipp av eksos på en veistrekning, og derfor er miljøinformasjon. For å finne ut hva som er årsaken til utslippene, er det nødvendig med en oversikt over antall personer som arbeider i bedrifter i området, for å se hvor mange som må ta seg til jobb hver dag. Oversikten over antall personer sier ikke noe om tilstanden i det ytre miljø. Spørsmålet vil bli om oversikten allikevel skal kunne anses som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2.



Det tredje spørsmålet er om man kan anse som miljøinformasjon to ulike informasjonskilder som hver for seg ikke sier noe om miljøtilstanden, men som til sammen gjør det? Dette spørsmålet vil stort sett omtales senere i avhandlingen som spørsmålet om ”sammenheng mellom informasjonskilder uten miljøopplysninger”.

Et eksempel på det siste tilfellet kan være der en virksomhet har en liste over bygninger de eier i et området i 1990. De besitter også en tilsvarende liste over bygninger de eier i området per 2010. Dersom listene ses sammen kan de belyse fjerning og oppføring av bygg i perioden. Endringer i bygningsmassen er en faktor som påvirker miljøet, hvilket betyr at listene til sammen vil utgjøre miljøinformasjon. Spørsmålet er da om den enkelte listen på bakgrunn av sitt forhold til den andre listen kan anses som miljøinformasjon.

#### 4.1.1 Aktualiseringen

Typetilfellet omhandler informasjon som tilsynelatende faller utenom rammene for innholdet i begrepet miljøinformasjon, ved at det ikke sier noe om det ytre miljø eller faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet. Spørsmålet er om det, nettopp på grunn av sin sammenheng med annen informasjon, allikevel vil være omfattet av begrepet. Svaret på problematiseringen av de tre typene sammenheng kan bidra til å inkludere eller utelukke en gruppe tilfeller som igjen kan klargjøre grensen for begrepet miljøinformasjon i mlinfl. § 2.

Et argument som vil tydeliggjøre nødvendigheten av å vurdere sammenhengen, er behovet for at informasjonen hver enkelt har rett på etter mlinfl., blir så korrekt og helhetlig som mulig. Det kan ha konsekvenser både for enkeltpersoner og for samfunnet dersom man blir gitt feil eller ufullstendig informasjon. Dette ved at man kan risikere å ta feil valg for seg selv, eller bidra på feil grunnlag ved deltakelse i offentlige beslutninger hva gjelder miljøspørsmål. Dette påpeker viktigheten av å klargjøre om hvorvidt det er grunnlag for å tillegge sammenhengen mellom informasjon vekt ved avgjørelsen av hva som er miljøinformasjon eller ikke etter mlinfl. § 2.

#### 4.1.2 Avgrensning og begrepsavklaring

Det er viktig at typetilfellet og problemstillingene ikke blandes med mlinfl. § 11 om unntak fra plikt til utlevering av informasjon og unntaket fra dette unntaket i mlinfl. § 11 (3). Sistnevnte sikrer at ”ikke flere opplysninger enn nødvendig unntas”<sup>97</sup>, men avgjør ikke hva som er miljøinformasjon etter mlinfl. § 2.

---

<sup>97</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 161

Avhandlingen avgrenses til å redegjøre for de tilfeller hvor den som *krever* informasjon, argumenterer med at noe er å anse som miljøinformasjon på grunn av informasjonens sammenheng. Det er vanskelig å se for seg at informasjonsinnehaver skal påberope seg sammenhengene innad i eller mellom informasjonskilder som grunnlag for å nekte utlevering av informasjon.

I Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3, angis ”enhver informasjon i skriftlig, visuell, lyd-, eller annen form...” til å være informasjonsbærere. I mlinfl. § 2 er det ikke gitt krav om i hvilken form informasjonen skal befinne seg i. På dette grunnlag kan man slutte at stort sett alle informasjonsbærere er omfattet. Derfor vil i avhandlingen *informasjonskilde* være et samlebegrep på alle mulige tilstander informasjon kan befinne seg i.

## 4.2 Tolkningsfaktorene

Her gjøre en tolkning av ordlyden i mlinfl. § 2 og av de relevante tolkningsfaktorene for å finne om disse kan belyse hvorvidt sammenhengende informasjonskilder kan anses som miljøinformasjon etter mil. § 2.

### 4.2.1 Ordlyden i mlinfl. § 2

Her vurderes om det etter en tolkning av ordlyden er slik at begrepet miljøinformasjon også omfatter informasjon som må ses i sammenheng.

En alminnelig forståelse av ordlyden i mlinfl. § 2 (1) a) gir indikasjon på at alle opplysninger skal omfattes av begrepet. Den vide ordlyden ser ut til å omfatte alt av informasjon så lenge den kan bidra til å ivareta formålet med loven: å øke kunnskapen hos allmenheten, muligheten for å verne miljøet og å delta i beslutningsprosesser.<sup>98</sup>

Bestemmelsens ordlyd kan på den andre siden tolkes presiserende ved bare å gjelde informasjon som direkte sier noe om miljøet. Dette innebærer i så fall at informasjon som ikke sier noe direkte om miljøet, faller utenfor begrepet selv om den er nødvendig for å se helheten. Dette vil utelukke en infortolkning av både informasjon i samme informasjonskilde, i supplerende informasjonskilde og sammenheng mellom informasjonskilder uten miljøopplysninger, i begrepet miljøinformasjon.

Ordlyden er åpen, og det er mulig å tolke mlinfl. § 2 (1) a) i begge retninger uten at en av retningene ser ut til å være mer forenlig med ordlyden enn den andre.

---

<sup>98</sup> Mlinfl. § 1, Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 143

Ser vi til mlinfl. § 2 (1) b) er også opplysninger og vurderinger om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet omfattet av begrepet. Eksempler på slike faktorer er blant annet gitt i siste strekpunkt. Ordlyden i nettopp dette strekpunktet kan tolkes dit hen at også informasjonskilder som ikke sier noe om miljøet i seg selv skal kunne være miljøinformasjon etter mlinfl. § 2. Særlig fordi ordlyden angir ”analyser, beregninger og forutsetninger” som tilhører administrative avgjørelser og tiltak, som miljøinformasjon. Her er det nærliggende å tolke det dit at det er tilstrekkelig at analysen er supplerende til opplysningene om faktoren uten at den selv sier noe om tilstanden i miljøet.

Etter denne vurderingen gir mlinfl. § 2 (1) b) adgang til å anse informasjon i samme og i supplerende informasjonskilde som miljøinformasjon.

Slik man kan tolke ordlyden, er det imidlertid et krav at den ”tilhørende”<sup>99</sup> informasjonen nettopp tilhører informasjon som er å regne som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2 (1) b). Etter en slik fortolkning faller informasjon uten miljøopplysninger, som er avhengig av hverandre for å si noe om miljøet, utenfor § 2 (1) b).

Litra c) illustrerer at informasjon om blant annet helse kan være miljøinformasjon, dersom helsen påvirkes eller kan være påvirket av miljøtilstanden. Her kan det se ut til at lovgiver legger vekt på sammenhengen mellom helseinformasjon og miljøinformasjon ved at også helseinformasjon skal kunne anses som miljøinformasjon etter mlinfl. 2. Dette åpner for å tillegge sammenhengende opplysninger vekt ved vurderingen av hva som er miljøinformasjon, selv om de ikke sier noe om miljøet som sådan. Henvisningen til litra b) gir det ytterligere grunnlag for å forsvare en tolkning som gir adgang til å gi informasjon i samme og supplerende informasjonskilde, status som miljøinformasjon.

Etter fortolkning av ordlyden i mlinfl. § 2 (1) b) og c) er det grunnlag for å regne informasjon i samme informasjonskilde og i supplerende informasjonskilde som miljøinformasjon der de er nødvendig for helheten. Ordlyden i litra a) er åpen uten at det gir grunnlag for å slutte i den ene eller andre retningen når det gjelder noen av de tre typene sammenheng som problematiseres i kapittelet.

Det er imidlertid ingen konkrete holdepunkter for å gi informasjonskilder som hver for seg ikke er miljøinformasjon, men som blir det når de ses sammen, status som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2.

---

<sup>99</sup> Mlinfl. § 2 (1) b) siste strekpunkt

#### 4.2.2 Lovens formål – mlinfl. § 1

Her vil det vurderes om formålet med loven gir grunnlag for å fortolke begrepet miljøinformasjon annerledes, enn det den alminnelige ordlyden av § 2 gir uttrykk for.

Formål med loven er å ”sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon”, og ”fremme allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.”<sup>100</sup> Det er ikke eksplisitt gitt uttrykk for det, men det kan også antas at det i dette ligger at den informasjon det skal gis tilgang til, må være korrekt og forståelig. Informasjonstilgangen bør kunne medføre at folket tar riktige valg og kan delta i offentlige beslutningsprosesser på korrekt grunnlag. Deres informasjon er mangelfull, eller ikke gir mening alene, er på mange måter hensikten med å få tilgang til informasjonen borte.

En fortolkning av formålsbestemmelsen indikerer at det ikke skal være krav til hvordan informasjonen foreligger så lenge den er nødvendig for at allmennheten skal få den kunnskap de har rett på.

Formålsbestemmelsen åpner for at alle de tre typene sammenhengende informasjon som problematiseres i kapittelet, skal kunne omfattes av begrepet miljøinformasjon.

#### 4.2.3 Forarbeidene

I forarbeidene understrekes det ”at man har krav på miljøinformasjon uavhengig av hvilken sammenheng den befinner seg i, det er informasjonens art som er det avgjørende...”<sup>101</sup>

Dette kan med andre ord bety at det ikke stilles krav til hvordan informasjonen rent praktisk foreligger – sammenhengen er ikke viktig. Dette vil tale i favør alle typer sammenheng, uavhengig av hvordan og hvor de foreligger, så lenge de er nødvendig for å forstå helheten eller bli korrekt.

Kommentarene i forarbeidene til mlinfl. § 2 (1) b) siste strekpunkt taler også i favør av det å skulle kunne tillegge sammenhengen betydning ved vurderingen av hva som skal være miljøinformasjon. Der heter det at i ”«Tilhørende analyser, beregninger og forutsetninger» omfatter

---

<sup>100</sup> Mlinfl. § 1

<sup>101</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) pkt. 14.12.4 s 117

analyser og beregninger om miljøtilstanden og utviklingen av denne...<sup>102</sup>. Dette skal også ”omfatte kost/nytteanalyser og andre økonomiske analyser og vurderinger som for eksempel blir foretatt i forbindelse med en offentlig beslutningsprosess, når avgjørelsen kan ha betydning for miljøet. Dette er faktorer som omfattes av Århuskonvensjonen artikkel 2 nr. 3 bokstav b.”<sup>103</sup>

Etter forarbeidene er altså rene kost-/nytteanalyser og andre økonomiske vurderinger som ligger til grunn for en beslutningsprosess, også å regne som miljøinformasjon. Det er ikke gitt noe krav om at disse analysene må si noe direkte om det ytre miljø. Det avgjørende ser ut til å være at de sier noe om for eksempel hvorfor et produkt påvirker miljøet. Dette er en presisering av den tolkningsslutningen som ble gjort av ordlyden i mlinfl. § 2 (1) b) om at informasjon som supplerer annen informasjon som sier noe om miljøet, skal kunne påberopes som miljøinformasjon.

I vurderingen av mil. § 2 (1) c) i forarbeidene er det klargjort at informasjon om ”helsevirkninger er omfattet i den grad de følger av miljøskade”<sup>104</sup>. Forarbeidene gir et eksempel på at en statistikk over astmatikere som hovedregel vil falle utenfor begrepet, men dersom statistikken viser at omfanget av astmatikere er en følge av luftforurensing, er statistikken å regne som miljøinformasjon. Også her kan man tenke seg at det er meningen at informasjon som i utgangspunktet gir opplysninger om noe helt annet, kan være miljøinformasjon så lenge de kan si noe om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet. Dette støtter opp under ordlydsfortolkningen av litra c).

Når det påpekes i forarbeidene at det er tale om ”Tilhørende analyser”<sup>105</sup>, tyder det på at informasjonskilden som ikke i seg selv sier noe om miljøet må være knyttet til en informasjonskilde som sier noe om det ytre miljø eller faktor. Det er ingen grunnlag i forarbeidene for at informasjonskilder uten miljøopplysninger kan anses som miljøinformasjon, selv om de sier noe om miljøet dersom de sammenføres.

Forarbeidene gir imidlertid god støtte for den fortolkningen av ordlyden i mlinfl. § 2 som er gjort, om at informasjon i samme eller annen informasjonskilde som er nødvendig for å supplerer annen informasjon som sier noe om miljøet, skal omfattes av begrepet miljøinformasjon.

#### 4.2.4 Grunnlovens § 112

---

<sup>102</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 145

<sup>103</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 145

<sup>104</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s. 145

<sup>105</sup> Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s. 145

I § 112, 2. ledd heter det at ”Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.” Dette er en svært åpen ordlyd.

Bestemmelsen konstaterer retten til miljøinformasjon uten å konkretisere hva den inneholder. Det nærmeste man kan komme en forklaring på hva retten innebærer er i dens 1. ledd. Her heter det at ” Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.” Denne speiler ordlyden i formålsbestemmelsen i mlinfl. § 1, ved at den kan se ut til å gi rett til miljøinformasjon uten at måten å nå kunnskapen på, er av videre betydning. En slik tolkning av Grl. § 112 åpner for at alle de tre typene sammenheng som omhandles i kapittelet skal kunne anses som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2.

Det finnes ytterligere vurdering i forarbeidene som åpner for å la alle de tre typene sammenheng være omfattet av mlinfl. § 2. I kommentarene heter det at ”planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet”<sup>106</sup> er ment å tilsvare formuleringen i Grl. § 110 b og gjennom dette viser til ”...prinsippet om at miljøkonsekvenser skal utredes på forhånd.”<sup>107</sup>

For at noe skal utredes på forhånd, er det nødvendig å samle informasjon som gjør at man får et helhetlig bilde av hva miljøkonsekvensene kan bli. Dette kan åpne for at alle de tre typene sammenheng presentert under problemstillingen, kan innfortolkes i begrepet miljøinformasjon.

#### 4.2.5 Internasjonal rett

I Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 b) gis eksempler på hva som kan være faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet. Blant annet angis ”...økonomiske analyser og forutsetninger som benyttes i beslutningsprosesser i saker vedrørende miljøet;” Denne likner mlinfl. § 2 (1) b).

Ordlyden i art. 2 nr. 3 b) kan tolkes i den retning at informasjon som i seg selv ikke sier noe om miljøet, men som supplerer annen informasjon som sier noe om miljøtilstanden, skal kunne anses som miljøinformasjon etter artikkelens ordlyd. Det er vanskelig å slutte ut fra Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 b) om det er en forutsetning at disse befinner seg i samme informasjonskilde eller ikke. En alminnelig forståelse av ordlyden kan imidlertid være at man kan tolke inn at både informasjon som befinner seg i samme informasjonskilde, og som befinner seg i annen informasjonskilde, vil være omfattet av begrepet.

---

<sup>106</sup> Mlinfl. § 2 (1) litra b) første strekpunkt

<sup>107</sup> Ot.prp. nr. 16 (2001-2002) s. 144

Det er nærliggende å tolke art. 2 nr. 3 b) i den retning at økonomiske opplysninger må være relatert til en faktisk opplysning eller vurdering om miljøet eller faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet. Det er derfor lite grunnlag for å tolke ordlyden i den retning at også informasjon som hver for seg ikke sier noe om miljøet, men sett i sammenheng gjør det, skal kunne anses som miljøinformasjon etter art. 2 n. 3 b).

Ordlydsforståelsen av Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 b) støtter opp under forståelsen av ordlyden i mlinfl. § 2 (1) b) og dens forarbeider. Både når det gjelder informasjon i samme informasjonskilde, i supplerende informasjonskilde til annen miljøinformasjon, og når det gjelder sammenheng mellom informasjon uten miljøopplysninger.

Rådsdirektivet art. 2 (1) sier ikke noe konkret om sammenhengens betydning, men underbygger forståelsen av Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 b) og mlinfl. § 2 (1) b) når det gjelder alle tre spørsmål om sammenheng.<sup>108</sup>

#### 4.2.6 Nemndspraksis og kommentarer fra SOM

En sak som berører temaet, er saken hos SOM, klagesak 2011/197. Denne gjaldt en klage fra professor ved Universitetet i Oslo, Ole Kristian Fauchald, rettet mot Miljødepartementet. I forarbeidene til naturmangfoldsloven<sup>109</sup> står det skrevet at det var gjort en vurdering av folkeretten i forhold til bestemmelsene om stedlig og saklig virkeområde.<sup>110</sup> Fauchald hadde henvendt seg til Miljødepartementet med krav om å få innsyn i denne vurderingen. Miljødepartementet avslo med grunnlag i, blant annet at vurderingen som det ble krevet innsyn i ikke var miljøinformasjon etter mlinfl. § 2.

Ombudsmannen kommenterte saken slik:

“Etter mitt skjønn gir forarbeidene god støtte for at lovens miljøinformasjonsbegrep generelt bør gis en vid fortolkning, se også proposisjonens side 43. Jeg mener derfor det blir for snevert og i dårlig harmoni med lovteksten og dens forarbeider, å unnta juridiske vurderinger helt generelt fra mlinfl. Juridiske vurderinger vil normalt ikke opptre alene, men være koblet opp til faktiske forutsetninger. Ikke sjelden er jus og faktum knyttet til hverandre på en slik måte at det vil være vanskelig å skille de to elementene fra hverandre uten at meningsinnholdet går tapt. Informasjon om juridiske vurderinger vil etter omstendighetene kunne være sentralt for å nå

---

<sup>108</sup> Direktivets art. 2 (1) c) til f).

<sup>109</sup> Lov om forvaltning av naturens mangfold av 19. juni 2009 nr. 100

<sup>110</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) pkt. 7.2.4.3 s. 70

lovens formål, som blant annet er å gjøre det lettere for allmennheten å påvirke beslutningstakere i miljøspørsmål, jf. lovens § 1.”<sup>111</sup>

Ombudsmannen mener at det er vanskelig å skille jus og faktum fra hverandre uten at meningsinnholdet går tapt. SOM vurderer her sammenhengen mellom de etterspurte dokumentene og miljøinformasjonen som Fauchald allerede har tilgang til. SOM kommer til at de dokumenter som Fauchald etterspør, er miljøinformasjon. Med dette ser det ut til at SOM åpner for at informasjon i annen eller samme informasjonskilde som supplerer annen informasjon som sier noe om miljøet, skal anses som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2.

Det er også en del saker i nemnda som ser ut til å støtte opp under en slik forståelse av innholdet i mlinfl. § 2 som SOM uttrykte i overnevnte sak. Blant annet i saker hvor regnskogfondet gjorde krav om miljøinformasjon mot bedrifter som i sin næring benytter tropisk trevirke. Ett av flere krav gikk ut på å få informasjon om hvilke leverandører bedriftene fikk produktene av tropisk trevirke av.<sup>112</sup> Slik informasjon ble av nemnda ansett å være miljøinformasjon i henhold til mlinfl. § 2. Begrunnelsen var at informasjon om leverandører var nødvendig for å ha en reell mulighet til å få oversikt over forbruket i bransjen.<sup>113</sup>

Selv om nemnda ikke eksplisitt sier det, kan det virke som om nemnda, med å påpeke behovet for å få oversikt, refererer til behovet for at informasjonen er fullstendig og korrekt.

I en del andre saker vurderer nemnda identifikasjon til ikke å være miljøinformasjon.<sup>114</sup> I disse sakene hevdet krever at for å kunne kontrollere at retningslinjene og lovverket ble fulgt, hva gjelder hogst av skog, var det nødvendig å få utlevert navn på de ulike skogeierne. Den etterspurte informasjonen bar mer preg av å være informasjon som var nødvendig for å få tilgang til annen miljøinformasjon. Ikke at den skulle supplere annen miljøinformasjon som krever allerede var i besittelse av.

Nemnda innrømmer at det vil gjøre det enklere å tilegne seg større mengder miljøinformasjon dersom krever fikk identifikasjon av skogeierne. Allikevel kunne ikke dette alene være nok til at informasjonen om identifikasjon ble ansett å være miljøinformasjon etter mlinfl. § 2. Nemnda begrunnet dette i at informasjonen lå på siden av det som var lovgivers intensjon at skulle dekkes av mlinfl. § 2.<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> 2011/197 pkt. 3

<sup>112</sup> Se bl.a. 2005/10 og 2007/5

<sup>113</sup> Saken 2007/5

<sup>114</sup> Sakene 2010/4/5/6

<sup>115</sup> Sakene 2010/4/5/6



Gjennomgangen av sakene over indikerer at informasjon i informasjonskilde som er nødvendig for å supplere andre informasjonskilder som gir miljøopplysninger, kan anses som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2.

Når begrepet miljøinformasjon vurderes til å omfatte informasjon som er i annen informasjonskilde enn den informasjon den skal supplere, er det nærliggende å anta, etter et mer til det mindre-prinsipp, at dette også må gjelde supplerende informasjon som er i samme informasjonskilde.

Det er imidlertid ikke noe i de tilgjengelige sakene i nemnda og uttalelsene fra SOM som tyder på at informasjonskilder som hver for seg ikke er å anse som miljøinformasjon, men som blir det når de ses sammen, skal omfattes av begrepet miljøinformasjon.

#### 4.2.7 Litteraturen

I den tilgjengelige litteraturen er ingen av de tre spørsmålene om sammenheng konkret vurdert.

Den gjennomgåtte, tilgjengelige litteratur gjengir, og slutter seg til, en forståelse av miljøinformasjonsbegrepet slik det kan tolkes ut av forarbeidene, uten å utfordre rekkevidden av begrepet.<sup>116</sup>

Manglende problematisering av sammenhengen rent konkret gir ikke grunnlag for å tolke innholdet i begrepet miljøinformasjon annerledes enn det som er sluttet under fortolkningen av ordlyden. Så lenge den litteraturen ser ut til å slutte seg til en begrepsfortolkning som gjort i forarbeidene, taler også litteraturen implisitt for at begrepet skal åpne for at både sammenhengen i mellom informasjonskilder og innad i en informasjonskilde skal omfattes av mlinfl. § 2. Det blir imidlertid vanskelig å forsvare at informasjonskilder som må ses i sammenheng for å si noe om miljøet kan være omfattet av begrepet.

#### 4.2.8 Reelle hensyn

Her gjøres en mer generell juridisk vurdering av om hvorvidt de tre typene sammenheng skal få betydning for hva som skal anses som miljøinformasjon.

##### 4.2.8.1 Konsekvensen ved å tillegge sammenhengen betydning

---

<sup>116</sup> Se bl.a. Bugge (2005) s. 194-198, Sejersted (1999) s. 151-154, m.fl.

Dersom all informasjon i en informasjonskilde skal kunne anses som miljøinformasjon, selv om den også inneholder opplysninger som ikke sier noe om miljøet, vil dette medføre at man ivaretar sammenhengen i informasjonen, slik at sjansen for at de opplysninger man får, blir korrekt.

Begrensningen i hva som skal utleveres av sensitive opplysninger m.m, er dessuten beskyttet i unntaksbestemmelsene, og det er mulig å sensurere deler av innholdet i opplysningene dersom det er bekymringer fra innehavers side hva gjelder forretningshemmeligheter osv.<sup>117</sup>

På den andre siden, dersom hele informasjonskilden er å anse som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2 kan man risikere at de som utarbeider informasjonen, finner veier å utarbeide, for eksempel beslutningsunderlag og andre dokumenter, på en slik måte at de ikke behøver utlevere alt. Et eksempel på dette kan være at de lar være å sammenføre ulike typer informasjon, men beholder dem i separate informasjonskilder.

Slik spekulasjon vil imidlertid ikke ha noen effekt dersom slutningen for ”sammenheng i supplerende informasjonskilde” også skal anses som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2, noe de øvrige tolkningsfaktorene ser ut til å støtte opp under.

Ved å anse supplerende informasjon i annen informasjonskilde som miljøinformasjon, kan man tenke seg at usikkerheten informasjonsinnehaver kan oppleve ved bruk av mlinfl. § 2 ikke nødvendigvis blir fjernet, men at den forskyves: Dersom informasjon blir avkrevet fordi den skal supplere annen, eksisterende informasjon, blir det vanskelig for den som sitter med informasjonen og vite hva den som krever egentlig har rett på. Det blir vanskelig å vite om krever faktisk sitter med miljøinformasjon som skal suppleres.

Å innfortolke informasjon som hver for seg ikke er å regne som miljøinformasjon, men som til sammen blir det, vil kunne by på en del usikkerhetsmomenter. Problematikken kan for eksempel bli hva som kan ses sammen for å bli miljøinformasjon. Hva om informasjonskrever behøver 150 ulike informasjonskilder hos 150 ulike bedrifter som hver for seg ikke sier noe om tilstanden i miljøet, men som til sammen kanskje kan gjøre det. Dette er problematisk å forsvare ut fra et forutsigbarhetsargument.

Det er også relevant å vurdere økonomiske konsekvenser, knyttet til alle de tre typene sammenheng, ved å tillate utlevering. Ved bred tilgang til utlevering av miljøinformasjon vil det påløpe merarbeid og kostnader for aktørene som må utlevere informasjonen. Dette vil sjeldent være

---

<sup>117</sup> Bl.a. mlinfl. § 11 og § 17

lønnsomt, i et bedriftsøkonomisk perspektiv, noe som taler i mot å skulle tillegge sammenhengen betydning for tolkningen av begrepet miljøinformasjon.

Imidlertid vil den samfunnsøkonomiske nytteverdien av utlevering av informasjon i noen tilfeller overstige de bedriftsøkonomiske kostnadene, mens det i andre tilfeller vil være motsatt. Dermed er det ikke grunnlag for å argumentere på bakgrunn av økonomiske hensyn i den ene eller andre retningen med tanke på å tillate utlevering av supplerende informasjon.

Et annet spørsmål er om man skal ha en grense for hvor ubetydelig den supplerende informasjonen kan være. Skal den mest ubetydelige setning som supplerer miljøopplysningen omfattes av begrepet miljøinformasjon, eller skal det settes et nødvendighetskrav?

Til sist er det nødvendig å påpeke at dersom sammenhengen i eller mellom informasjonskilder skal kunne tillegges vekt ved tolkningen av hva som er miljøinformasjon, vil tilgangen til informasjon kunne bli større enn dersom den ikke kan tillegges vekt. Dette er forenlig med lovgivers vilje om at begrepet miljøinformasjon skal tolkes vidt.<sup>118</sup>

#### *4.2.8.2 Konsekvenser ved ikke å tillate*

Selv om retten til å innhente miljøinformasjon er gitt enhver,<sup>119</sup> er det i størst grad journalister og interesseorganisasjoner som søker informasjonen i praksis.<sup>120</sup> Disse driver opplysningsaktivitet til folket. Det er særdeles viktig at den informasjon som organisasjonene og journalistene presenterer, er korrekt og helhetlig fremstilt. Dersom informasjonen som gis er feil eller ufullstendig, er det større sjanse for at det tas uriktige beslutninger basert på denne informasjonen, noe som igjen kan forringe formålet med loven.<sup>121</sup> Interesseorganisasjoner vil også med stor sannsynlighet vite hvilke områder de skal engasjere seg for basert på fullstendig og korrekt informasjon. Dersom de ikke får et korrekt og helhetlig bilde av det ytre miljøets tilstand, vil dette kunne medføre feilbeslutninger og feil fokus fra organisasjonenes side.

Det samme vil for øvrig gjelde der hvor privatpersoner ønsker informasjon om miljøet. Konsekvensen av at en person som skal benytte informasjonen i egen interesse er ikke like stor som der hvor informasjonen skal presenteres gjennom media el. Dette gjør allikevel ikke behovet for korrekt og fullstendig informasjon mindre.

---

<sup>118</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 37, pkt. 8.3.4

<sup>119</sup> Mlinfl. §§ 10 (1) og 16 (1)

<sup>120</sup> Sejersted (1999) s. 154 pkt 2.3, og f.eks. sakene hos sivilombudsmannen 2008/571 og 2007/557 og i nemnda 2015/4 og 2014/5.

<sup>121</sup> Mlinfl. § 1

En ytterligere konsekvens av å ikke pålegge utlevering av relevant eller nødvendig supplerende informasjon kan være at noen på bakgrunn av feil eller ufullstendig informasjon handler på måter som ikke er lønnsomme i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Et eksempel på dette kan være om miljøkonsekvensen overvurderes og det iverksettes unødvendige miljøtiltak.

Også når det gjelder deltakelse i offentlige organers beslutninger, er det essensielt at opplysningene er korrekte og fullstendige. Det er risiko for at de som ønsker å delta vil delta på feil grunnlag, og kanskje tar feil standpunkt, dersom de sitter med feil eller ufullstendig informasjon.

I de tilfeller der informasjon ikke skal kunne utleveres, og ikke enkelt kan innhentes andre steder, vil krever måtte utarbeide informasjonen på egen hånd. Dette vil ikke være samfunnsøkonomisk tjenlig, når opplysningene allerede eksisterer. Dette gjelder alle tre spørsmålene vedrørende dette typetilfellet. Også dette taler i mot å ikke tillate utlevering av relevant og nødvendig supplerende informasjon.

#### *4.2.8.3 Oppsummering av reelle hensyn*

Reelle hensyn synliggjør mange gode argumenter for hvorfor sammenhengen ikke bør få betydning ved vurderingen av om noe er miljøinformasjon eller ikke. Allikevel taler det store behovet for helhetlig og korrekt informasjon svert sterk for å tillate sammenhengen betydning.

Det stiller seg imidlertid noe mer uklart når det gjelder sammenhengen mellom to informasjonskilder som ikke sier noe om miljøet før de ses sammen. Særlig med tanke på usikkerheten rundt mengden potensielle sammenhenger belyst under reelle hensyn og at det i flere av de andre tolkningsfaktorene var *tilhørende* informasjon som skulle anses som miljøinformasjon.

### **4.3 Delkonklusjon**

#### **4.3.1 Sammenhengen mellom informasjon i samme informasjonskilde**

Flere av tolkningsfaktorene er åpne og gir ingen indikasjoner på at sammenhengen mellom informasjon i samme informasjonskilde kan, eller ikke kan, få betydning for vurderingen av hva som er miljøinformasjon etter mlinfl. § 2.

Fortolkning av ordlyden i mlinfl. § 2 (1) b), Århuskonvensjonens art. 2 nr. 3 b) og Rådsdirektivet 2003/4/EF art. 2 (1) indikerer imidlertid at det er meningen at også informasjon som i seg selv ikke er miljøinformasjon, men som kan supplere informasjon som sier noe om miljøet eller faktorer som påvirker miljøet, skal kunne omfattes av begrepet miljøinformasjon.

I vurderingen av reelle hensyn taler viktige grunner for at supplerende informasjon innad i en informasjonskilde også skal være omfattet av begrepet miljøinformasjon. I sær gjelder dette hensynet til å få fullstendig og korrekt informasjon.

Ingen av de gjennomgåtte tolkningsfaktorene stenger eksplisitt eller implisitt for en slik fortolkning.

Det kan derfor slutes at supplerende informasjon i samme informasjonskilde kan omfattes av begrepet miljøinformasjon i mlinfl. § 2.

#### 4.3.2 Sammenhengen mellom miljøinformasjon og supplerende informasjonskilde

Stort sett vil de samme vurderingene som gjøres gjeldende overfor sammenheng innad i en informasjonskilde, også kunne gjøres gjeldende for sammenheng mellom miljøinformasjon og supplerende informasjonskilde.

Imidlertid gjøres det gjeldende noen reelle hensyn som kan tale i mot innfortolkning av slik informasjon. Blant annet kan det reises tvil fra informasjonsinnehavers side om krever faktisk har miljøinformasjon som skal suppleres.

Både ordlyden i internasjonal rett og mlinfl. § 2 er imidlertid såpass entydige i retning av at slik informasjon kan omfattes av begrepet, at det allikevel ikke vil være grunnlag for å utelate supplerende informasjonskilder.

Det kan med dette slutes at informasjon, som er nødvendig for å supplere informasjon som sier noe om miljøet, også kan omfattes av begrepet miljøinformasjon i mlinfl. § 2.

#### 4.3.3 Sammenhengen mellom informasjonskilder uten miljøopplysninger

Det er særlig to faktorer som taler i mot å skulle tolke miljøinformasjonsbegrepet til å gjelde informasjon som hver for seg ikke sier noe om miljøet. Det første er at det i mlinfl. § 2 (1) b) angis at informasjonen som omfattes av begrepet må være ”tilhørende”. Det andre at det gjennom reelle hensyn påpekes et potensielt enormt omfang av informasjon som dermed ville kunne argumenteres med å være miljøinformasjon.

De fleste tolkningsfaktorene gir ikke grunnlag for at informasjonskilder som hver for seg ikke sier noe om tilstanden i miljøet, skal omfattes av begrepet miljøinformasjon. Dette selv om det

i forarbeidene heter at dersom det er tvil vedrørende omfanget av miljøinformasjonsbegrepet, skal det tolkes vidt.<sup>122</sup>

Informasjonskilder som ikke sier noe om miljøet eller faktorer som påvirker eller kan påvirke det, før de ses sammen, vil derfor ikke anses som miljøinformasjon etter mlinfl. § 2.

#### **4.4 Typetilfellets konklusjon**

Konklusjonen av denne vurderingen er at informasjon eller informasjonskilder som supplerer informasjon som sier noe om miljøet, eller faktorer som påvirker eller kan påvirke det, er omfattet av begrepet miljøinformasjon.

Informasjonskilder som hver for seg ikke gir opplysninger om tilstanden i det ytre miljø, men som kan gi slike opplysninger dersom de ses sammen, er imidlertid ikke omfattet av begrepet.

Konklusjonene bidrar til å klargjøre omfanget av begrepet miljøinformasjon.

---

<sup>122</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) 8.3.4 s. 37

## **5 Avhandlingens konklusjon**

Det første typetilfellet problematisert i avhandlingen ga ikke grunnlag for å innsnevre fortolkning av begrepet miljøinformasjon ved å tillegge subjektivt formål med innhenting av informasjonen vekt.

Det andre typetilfellet ga imidlertid grunnlag for å tolke begrepet vidt, slik at supplerende informasjon i annen eller samme informasjonskilde også skal kunne anses som miljøinformasjon.

Avhandlingen har med dette bidratt i retning av å klargjøre omfanget av begrepet miljøinformasjon.

## Kildeliste

### Lovregister

- Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov [Grl.]
- Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) [ombml.]
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) [fvl.]
- Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) [prodctrl.]
- Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) [kulml.]
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) [forurl.]
- Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) [mlinfl.]
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) [offl.]
- Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) [nml.]
- Forskrift 1. januar 2004 Klagenemnda for miljøinformasjon.

### Forarbeider

- Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)
- NOU 2001: 2 Retten til miljøopplysninger - Allmennhetens rett til å få miljøopplysninger fra offentlige og private aktører og retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser
- Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)
- Innst. O. nr. 60 (2002-2003) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)
- Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

### Internasjonale kilder



- Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998 [Århus-konvensjonen]
- Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger [Rådsdirektiv 90/313/EØF]
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF [Rådsdirektiv 2003/4/EF]

### **Rettspraksis**

- Rt 1954 s. 96
- TOSLO-2008-58216
- LB-2008-188126
- Rt 2010 s. 385

### **Vedtak fra Miljøklagenemnda**

- 2005/10 – Windy Boats AS
- 2007/5 – Albert Bøe AS
- 2007/6 – Miljøservice AS
- 2008/7 – Telenor
- 2009/4 – Netcom
- 2010/4/5/6 – Glåmdal Tre AS, Glommen Skog AS, Havass Skog BA
- 2010/7 – ConocoPhillips
- 2012/7 – TeliaSonera Norge AS
- 2014/3 – Hofseth BioCare AS
- 2014/5 – Salten Aqua AS
- 2015/4 – Klær Mykleby

### **Uttalelser fra Sivilombudsmannen**

- 2007/557
- 2008/571
- 2011/197

### **Litteratur**

- Becker, Per, *Sustainability Science: Managing risk and resilience for sustainable development*, Amsterdam and Oxford: Elsevier, 2014
- Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 2. utg, 2009

- Bugge, Hans Chr., "Retten til å få, og plikten til å gi, miljøinformasjon etter den nye miljøinformasjonsloven" *Lov og Rett*, (2005), s. 492-508
- Cabot, Sigrid Anderssen, *Miljøinformasjonslova – overblikk og kommentarer*, 2005
- Europalov.no, "Miljøinformasjonsdirektivet", <http://europalov.no/rettsakt/miljoinformasjonsdirektivet/id-3857>, [sitert dato 24.11.15]
- Fauchald, Ole Kristian, "Forfatning og miljøvern - en analyse av grunnlovens § 110 b" *Tidsskrift for rettsvitenskap*, (2007), s. 1-83
- Sejersted, Fredrik, "Rådsdirektiv 90/313/EØF og retten til miljøinformasjon etter norsk rett" *Tidsskrift for rettsvitenskap*, (1999), s. 148-189
- Skjerdal, Nicolai Vogt, "Hva betyr «klar lovhjemmel»?" *Jussens venner*, (2001), s. 337-362
- Taubøll, Steinar, "Rettigheter til geografisk informasjon - Opphavsrett, databasevern og avtalepraksis", *Complex nr. 3/05*, (2005)
- Universitetet i Oslo, "Hva er radongass?", (2012), <https://www.uio.no/for-ansatte/arbeidsstotte/prosjekter/radon/om-radon.html>, [sitert dato 24.11.15]